الإدارة العامة

دكتور عبد الكريم درويش
ماجستير فى الادارة العامة
دكتوراه فلسفة فى الادارة العامة

دكتورة ليلى تكلا
ماجستير فى الدراسات الاجتماعية
دكتوراه فلسفة فى الادارة العامة

الناشر
مكتبة الأنجلو المصرية
١٦٥ شارع محمد فريد - القاهرة

رقم الايداع ٢٣٥٢/ ٨٠
الرقم الدولى ٣ ـ ٣٨١ ـ ٢٦٦

المطبعة الفنية الحديثة
٢٠ شارع الأصبغ بالزيتون ت ٨٦٤٠٩٧١



هذا الكتاب يتضمن جزءا من كتابنا الأساسى « أصول الادارة العامة »، الذى صدر فى طبعته الخامسة هذا العام ٠

وقد أعد هذا الكتاب لخدمة أغراض طلبة الجامعة الذين يدرسون منهجا محدودا فى الادارة العامة خلال فترة زمنية ضيقة ٠ ويقدم الكتاب مدخـــلا أساسا للموضوع ، يحوى عرضا منسقا للمعلومات والمعارف والمبـــادىء العامة فى الادارة التى تهم طالب الجامعة ٠ وهو بذلك لا يعالج الادارة العامة والعملية الادارية فى شـمول ٠ والذين يتطلعـــون الى مثل هذا العمـــل نأمل أن يجدوه فى صورته المكتملة فى مرجعنا الأســـاسى « أصول الادارة العـــامة » ٠

اننا نؤمن بأن الثمانينات والحقب التى ستأتى بعدها سوف تشهد تحولا واضحا فى الفلسفة التى تقوم عليها ادارة النـــاس فى المنظمات بأنواعها المختلفة ٠ وهذا التحول لن يكون مجرد مظهرا شكليا ، أو مواءمة سطحية للمبادىء والأساليب المستعملة فى الادارة فى وقتنا الحاضر ، وانما ســوف يعبر عن فلسفة بعيدة المدى فى الادارة واستراتيجيتها ٠ فهناك عدد من العوامل التى تتفاعل فى نشاط غير عادى ، والتى بدأت تســيطر على الادارة فى المجتمعات النامية بعد ان لعبت دورا هاما وواضـــحا فى المجتمعـــات المتقـــدمة ٠

واكثر من أى وقت مضى « أصبحت الادارة الآن علما ومهنة ٠ وهى كعلم تعتمد على أسس وأصول ، بمعنى أنها تعتمد على حقائق أساسية يمكن ان تنطبق فى حالات معينة ، فى اطار ظروف المجتمع والبيئة والناس ومعتقداتهم ومتطلباتهم ٠ وهذه الأسس والأصـــول ما زالت عرضـــة لمزيد من البحث والاثبات والتحقيق ٠

والادارة كمهنة ، تتطلب التطبيق الخلاق للاصول والأسس العلمية ، بحيث تبقى ممارستها فنا على الدوام · وكما هو الحال فى الطب والهندسة، لا يمكن بحال أن يكون هناك بديل لممارسة المهنة ، كما لايوجد بديل لتنمية فن من الفنون دون قاعدة علمية يؤسس عليها ، فاذا كنا لا نأتمن سوى الأطباء على علاجنا ، وسوى المهندسين على اقامة مبانينا ، فكيف يمكن أن نأتمن غير من حذقوا مهنة الادارة على ادارة أمورنا ومجتمعنا ·

وبينما الادارة مبادىء ، وأساليب وطرق للممارسة ، فهى بجانب هذا حضارة · فالادارة فكر وتصور وأسلوب فى الحياة ، وهى نظام للقيم والمعتقدات وفهم لطبيعة الناس وادراك لسيكولوجية شعب من الشعوب ، وهى مطالبة بأن تتوافق أكثر مما تتنافر مع التراث الحضارى لكل مجتمع · والمثل الواضح أمامنا هو اليابان ، فقد استطاعت أن تضع تقاليدها وقيمها الانسانية فى خدمة أغراض مجتمع حديث متطور ·

وهذه الدراسة ، فى نظرنا ، هدفها التعاون على فهم الادارة العامة فى اطارها الصحيح · وهى بذلك لن تقتصر على محاولة للتعريف بالأصول والأسس والمبادىء العامة وتفهمها ، فهذا وحده لا يحقق الهدف المنشود · وانما سوف تتناول ربط هذه الحقائق والمعلومات بواقع الادارة العملى ، ومحاولة تحليل المشكلات الادارية وفهمها وردها الى حقيقتها ، وتطبيق حصيلة المعلومات المستفادة عليها فى مجتمعنا ، والاهتمام بتنمية مهاراتنا فى مواجهة المواقف الادارية والقيادية المختلفة ·

نوفمبر سنة ١٩٨٣   المؤلفان

الفهرس

الفصـــل الرابع **الصفحة**

الباب الثانى

آفاق جديدة فى الادارة العامة

الفصـــل الأول

الفصـــل الثانى

الفصـــل الثالث

الفصـــل الرابع

الفصـــل الخامس

الفصـــل السادس

الباب الأول

ماهية الإدارة العامة

الفصل الأول

الإدارة فى عالم اليوم

ان العصر الذى نعيش فيه قد أطلق عليه العديد من المسميات • فمن عصر اكتشاف الفضاء ، الى عصر الكمبيوتر الى عصر التغيير السريع ولعله من الانصاف أن نسمى هذا العصر « عصر الادارة » • فما من نشاط أو اكتشاف أو اختراع أو خدمة أو انتاج أو تغيير لا تدفعه الادارة ، وتقف خلف وجوده • والادارة – أيا كان نوعها – هى المسئولة عن النجاح أو الاخفاق الذى تصادفه منظمة من المنظمات أو مجتمع من المجتمعات • وهى التى تأخذ على عاتقها تاكيد استمرار عمل الخدمات ، واشباع الحاجات ، وتدفق الانتاج ، وسير الحياة اليومية والعامة بالمجتمع والدولة الى غاياتها •

وهكذا تحتل الادارة مركز القلب من حياتنا • فاذا تصورنا جسم الانسان ، وكيف أن القلب هو باعث الحياة فيه ، فكذلك الادارة بالنسبة لمجتمعنا اليوم • والسبب فى أن الادارة تحتل هذا المركز الحيوى ، هو أنه

من السهل علينا أن نتمنى ، بيد أن التمنى لا يفيد كثيرا ما لم نمنحه الحياة ، ونخرج الأمنيات والأحلام الى حيز الواقع والادراك · والادارة هى ما يمكن أن نفعـــله بين التمنى والواقع ، بين الفكرة والنجـــاح ، بين الأحـــلام والانجــازات ·

ومن المؤكد أن ايقاع الحياة فى المجتمع لا يمكن أن ينتظم بدون ادارة · فقد أصبحت الادارة أعظم حقائق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية فى كل بلد من البلدان · ولها اليد الطولى فى تقـــرير الأمور ، وتصريف شئون الحياة ، وتحقيق الأهداف التى يطمع أى مجتمع فى الوصول اليها · ومن الصعب أن نتصور ـ ولو للحظة ـ توقف عجلة الادارة عن الدوران · فمعنى هذا خطير ، ذلك أن التوقف يعنى الشلل والفوضى والفشل والضياع ثم الانهيار الكامل للمنظمات العامة والخاصة على سواء ·

والعكس صحيح · فكل نمو فى المجتمع ، وكل تطـــور وازدهار فى منظماته ، وكل ازدياد وتضخم فى الأجهزة والمؤسسات القائمة على أوجه النشاط المختلفة به ، يعنى جهودا ادارية أكثر فأكثر تبذل ، وعملا متصـــلا من الاداريين · وهكذا ينظر الآن الى الادارة باعتبارها عنصرا خلاقا وبناء يهتم بالانجاز وتحقيق الاهداف والوصول بالبشر الى مستوى أفضل من اشباع الحاجات ، وكفاءة الخدمات ، والحياة بصفة عامة ·

ولقد أدركت المجتمعات التى سبقت الى تحقيق النهضة والتقـــدم هذه الحقيقة · فحينما قامت الثورة البلشفية فى روسيا عام ١٩١٧ ، وتحقق لها الاستقرار ، قال رئيس الولايات المتحدة وقتئذ « **لقد قام النظام الشيوعى فى الشرق ، ولدينا نظامنا الرأسمالى فى الغرب ، وأى النظامين سوف يتفوق هو أفضلهما ادارة** » · وهكذا اتجه النظر الى جوهر الأمر ورؤيته فى اطاره الصحيح · فليست النظريات أو العقائد التى يقوم عليها أى النظامين هى التى سوف تقرر مصيره النهائى بقدر ما يرتبط هذا المصير بمستوى كفاءة ادارة كل من النظـــامين ·

وجهة النظر هـــذه تلتقى مع قول مأثور لشكسبير « **دع الحمقى يتنافسون حول أشكال الحكومات ، ان أفضلها ادارة هو أفضلها قاطبـــة** »

"About forms of government let fools contest, which ever in best administered is the best".

وفى الدول النامية بصفة خاصة ، نجد أن كل الجهود الموجهة الى تغيير أحوال مجتمعاتها والأخذ بيدها من أعماق التخلف ، ومساعدتها على الخروج من الحلقة المفرغة للفقر والجهل والمرض ، كلها جهود الادارة · ولقد أيقنت هذه الدول أن أولى مقومات التقدم ، التى تسبق السعى الى التصنيع وتطوير الزراعة والرى والتعليم وغير ذلك من المجـــالات ، هى توفير نوع الادارة الحكومية القادرة على جعل مثل هذه الأهداف قابلة للتحقيق فى ظل الواقع والممكن ·

وفى اطار هذا الوضع ، يصبح المطلب الأساسى لكل مجتمع هو توفير نوع النشاط الادارى الذى أصبح بمثابة حجر الأساس فى كل عمليـات بناء المجتمع · وبديهى أن هذا يتطلب الالتجاء الى أعداد ضـــخمة من القادة والاداريين والعاملين ، وأن نضع ثقتنا فيهم ، ونمنحهم فرص التعاون من أجل تحقيق الهدف المشترك · وعند هذا الحد تصبح المهمة الأساسية هى مدى ما يمكن أن نحققه من الحفاظ على مؤسساتنا عند مستوى ملائم من الكفاية الادارية والفاعلية ، فى مواجهة التحديات والضغوط والمنافسة ، وكيف يمكن أن نوفر للقوى البشرية مناخا اجتماعيا وانسانيا موائما لاستثمار الجهـــود وبذل الطاقات وازدهار الروح المعنوية ، خاليا من التسلط والقهر وعوامل التفتت ، بحيث تظل الروح الانسانية حية نابضة داخل المنظمات الضخمة · وهذا الجانب الأخير فى الموضوع أصبح غاية فى الأهمية فى عالمنا المعاصر ازاء أوضاع طغت فيها المنظمات على كيان الفرد (١) ·

وفى هذا العصر الذى أصبحت فيه الطاقة النووية والمعرفة العلميـة تحت تصرف الانسان ، يصبح الأمر الهام المؤثر فى حياة الناس ومستقبلهم هو مستوى ادارة الموارد الضخمة التى فى حوزتهم · وكما أن الادارة ترقى الى هذه الدرجة من الأهمية بالنسبة للدولة والمجتمـــع ، فهى مهمة كذلك بالنسبة للاعداد الضخمة من العاملين فيها أو المتأثرين بها · ومن الواضح

1. William Whyte : The Organization Man, New York, Garhen City, Doubleday, Anchor Books, 1966).

أن الفرص المتاحة للعمل بالادارة فى ازدياد مستمر عددا وحجما ، مما يجعل مجتمعنا المعاصر - سواء رضى أم كره - مجتمع ادارة قلبا وقالبا (١) .

وحتى بالنسبة للمواطنين الذين يختارون الطب أو الهندسة أو القانون أو غيرها من المهن التى تبدو متحررة الى حد ما من الادارة .. فان الأمر بالنسبة لهم لا يختلف كثيرا . لأن الادارة تقرر لهم مثل غيرهم من المواطنين نوع الخدمات والانتاج ، وباقى جوانب الحياة التى تهمهم فى مجتمعهم .

هكذا أصبحت الادارة أعظم القوى المؤثرة فى عالمنا . وأصبح دورها حيويا وفعالا فى كل المجالات . واذا كنا فى بحث عن مثال مقنع وحى لأهمية هذا الدور ، فان الأمر لا يتطلب أكثر من أن نتمعن العمل الذى قامت به القوات المسلحة المصرية فى معركة العبور يوم السادس من أكتوبر ١٩٧٣ . أن هذا العمل الرائع يعكس دوران عجلة عملية ادارية متكاملة ومنتظمة بالغة الدقة والاتقان والكفاءة والسرعة بكل مكوناتها العلمية والعملية .. هدفا ، وارادة ، وفكرا ، وتخطيطا ، وقيادة ، وتنظيما ، واعدادا ، وتدريبا ، وامكانات ، وقرارا ، وتوقيتا ، وتنفيذا ، وتنسيقا ، ومتابعة وتصحيحا ، وتقييما .

ان عبور القوات المسلحة المصرية لقناة السويس يحمل مفاهيم أعمق وابعد كثيرا من مجرد انتقال القوات من غرب القناة الى شرقها . ومن وجهة نظرنا فان من أعظم الحقائق التى يعبر عنها العبور تلك التحفة الادارية الرائعة التى تجلت فى التخطيط والقرار والتنفيذ ، والتى تعد معجزة بأى مقياس عسكرى .

واذا كانت مفاهيم الادارة والتنظيم ونظرياتهما قد بدأت قديما فى مجالات ادارة وتنظيم الجيوش ، فان القوات المسلحة المصرية قد وضعت بين يدى عالم اليوم عددا جديدا من النظريات والمفاهيم العسكرية التى تم استنباطها وتجربتها وتحقيقها خلال حرب اكتوبر ، والتى تصلح للدراسة والبحث والتطبيق .

---

(١) يمكن - على سبيل المثال - من متابعة التطور فى زيادة عدد العاملين بالدولة فى مصر ملاحظة التطور النسبى لاجمالى عدد الوظائف بالموازنة العامة للدولة فى الفترة من ٦٨/١٩٦٩ الى ٧٥/١٩٧٦ (انظر الجدولين ١ ، ٢) .

جدول (١)

تطور اجمالى الوظائف بالموازنات المختلفة خلال الفترة من عام ٦٨/٦٩ الى عام ٧٥/٧٦

الموازنـــــــــه	٦٨ /٦٩	٦٩/٧٠	٧٠/٧١	٧١/٧٢	٧٢/٧٣	٧٣/٧٤	٧٥/٧٦
الجهاز الادارى للحكومه	٧٧٧٠٠٥	٨٠٨٤٧٧	٨٥٦٢٧٠	٨٨٧٣٤٧	٩٩٠٨٩٨	١١٣٨٥٧٢	١٢٢١٩١٧
الهيئـات العامـــــه	٢٥٩٨٩٩	٢٥٥٢٤٣	٢٦٦٥٠١	٢٧٥٥٧٩	٣٧٦٥٠٨	٤٠٢٥٤٧	٤١٩٤٢٨
المؤسسات الاقتصاديـــه	٩٧٢٧٧	١٢٢٣٨٥	١٢٢٤٥٨	١٢٧٢٣٢	١٠٣٤٩٤	١١١١٥٠	١٢٨٣٥٢
صناديق التمويل الخاصه	٦٨١	٦٣١	٦٥١	٣٨٠	٣٢٦	٣٤٠	٣٤٤
الجملـــــــه	١١٣٤٨٦٢	١١٨٧٧٣٦	١٢٥٠٣٨٠	١٢٩٠٥٣٨	١٤٧١٢٢٦	١٦٦٠٦٠٩	١٧٧٠٠٤١

جدول (٢)

الوظائف موزعة على المستويات الوظيفية خلال الفترة من عام ٦٨/٦٩ الى عام ٧٥/٧٦

المستويات الوظيفيه	٦٨/٦٩	٦٩/٧٠	٧٠/٧١	٧١/٧٢	٧٣/٧٤	٧٤/٧٥	٧٥/٧٦
وظائف الادارة العليا	١٧٠٢	١٧٥٢	١٨٥٣	١٩١٤	٢١٢٠	٢٢٧٣	٢٥٠٠
وظائف المستوى الاول	٣٠٠٨٨	٤٢٧٥٤	٤٣٦٨٧	٤٥٨٤٠	٦٦٢٤٣	٧٥٧٩١	٨٩٧١٣
وظائف المستوى الثانى	٢٣٢١٩٦	٢٤٦٨٥٧	٢٦٠٠٩٦	٢٩٤٠٦٤	٣٥٠٨٦١	٣٩٠١٢٣	٤٣١٧٩٣
وظائف المستوى الثالث	٦٧٥٣٢٦	٦٩١٢٦٠	٧٣٧٨٩١	٧٣٥٨٧٩	٨٢٩٦٣٥	٩٦٣٤١٧	١٠١٠٩٨٠
وظائف غيـــر موزعـه	٣٦	٣٦	٣٦	٨١٣	—	٤٣٩٥	٥٢٨٢
كـادرات خاصــــــه	١٩٥٥١٤	٢٠٥٠٧٧	٢٠٦٨١٤	٢١٢٠٢٨	٢٢٢٣٦٧	٢٢٤٦[illegible]	٢٢٩٧٧٣
الجملـــــــه	١١٣٤٨٦٢	١١٨٧٧٣٦	١٢٥٠٣٨٠	١٢٩٠٥٣٨	١٤٧١٢٢٦	١٦٦٠٦٠٩	١٧٧٠٠٤١

لماذا الإدارة ... ؟

ان التسليم بتفوق العلوم الطبيعية أمر مقبول بالتاكيد مادمنا نقيس تقدمها وانجازاتها بمعايير معترف بموضوعيتها وسلامتها · وهذه المعايير ـ كالرياضيات مثلا ـ معايير دقيقة وراقية ، وهى صفة مميزة للعلوم الطبيعية · بيد أنه على الرغم من ذلك ، فان هذا الحكم ـ أو وجهة النظر هذه ـ يميل الى الاجحاف ، أو على الأقل التقليل من شأن الانجازات التى تحققها العلوم الاجتماعية فى مجال يمكن أن نطلق عليه « **التكنولوجية الانسانية** ··· » لو اخترنا أن نستعمل هذا المصطلح الذى هو أقل عرضة للجدل من مصطلح « **العلوم الانسانية** » ·

ونظرا لأننا منذ بدء الخليقة عشنا فى مجتمعات قائمة على أساس معقول من التقدم فى مجال تكنولوجيا التعاون البشرى ، وتعلمنا الكثير من أنماط هذه التكنولوجية دون أن نشعر بوقعه كثيرا ، فاننا نقبل منجزات التعاون البشرى التى تتحقق من حولنا على أنها قضية مسلمة ، أو نتيجة طبيعية ، أو أمر لا يمكن تجنبه · ولكنها فى الواقع ليست كذلك · بل انها أعقد وأبعد من هذا كثيرا · فان هذه التكنولوجية البشرية قد أمكن الوصول اليها حينما انتظم الناس فى مؤسسات صناعية وانتاجية ضخمة ، عن طريق التفكير المنطقى والدراسة الواعية وومضات الالهام لفلتات من العباقرة ·

ولذلك فان تكنولوجيا التعاون البشرى يجب أن تعلم ، وأن تنقل نضره من جيل الى جيل · فان تحقيق آمال البشر ما زال مرتبطا بها ، وبما يمكن أن يسفر عنه امتدادها عن طريق الدراسة والاختراع · وهذا النوع من التكنولوجيا الانسانية هو ما نعبر عنه « **بالادارة** » · فالادارة كنشاط هى المسئولة عن خلق نوع منسجم من أنواع التعاون البشرى المثمر · وهى بذلك تقف خلف أعظم انجازات البشر ، وتستأثر بالفضل فى أروع انتصارات الانسان · والعكس صحيح ، فالاخفاق فى الادارة يؤدى الى الفشل فى خلق التعاون الفعال ، وبالتالى الى أوخم العواقب وعجز البشر عن بلوغ غاياتهم · والأمثلة على ذلك حاضرة ·

فحينما وضع أول آدمى قدميه على سطح القمر، بهر الناس على الأرض،

واخذوا بهذا الانجاز الذى تم فى صورة خارقة لتصور البشر • وكان من الصعب على الكثيرين أن يستوعبوا ما حدث بنفس السرعة التى تسير بها الأحداث ، فعاشوا لفترة مشدوهين الى أن أيقنوا أن الانسان يسير حقيقة على سطح القمر • ورد الكثيرون فضل هـــذا الاعجـــاز الى العلوم الطبيعية والهندسية التى جعلت هذا الأمر ممكنا •

واتجه حكم الناس على انجازات هذا العصر الهائلة ، الى تأكيد وجهات النظر التى تؤمن بتفوق العلوم الطبيعية ونضجها • ولكن الا يجدر بنا أن نناقش هذا الذى حدث من زاوية أخرى •• ؟ ان نزول الانسان على القمـــر لم يكن ليتحقق كأعظم انجازات البشرية التى لم تكن تراود خيال أكثرنا تفاؤلا فى الصغر ، الا كنتيجة مشتركة لكل من العلوم الطبيعية والاجتماعية •.

ونفر قليل من الناس هم أولئك الذين أدركوا حق الادراك أنه الى جانب ما يحمله هذا الانتصار، الذى لا نظيرله ، من جوانب علمية وتكنولوجية، فانه توجد حقيقة ضخمة تسترعى الانتباه • وهؤلاء هم الذين فطنوا الى الدور الحيوى الذى لعبته الادارة ذات الكفاءة العالية والتنظيم الجيد فى جعـــل هذا الأمر حقيقة • وهذا هو الجانب الآخر للصورة • فقد تضافرت جهـــود عشرات المنظمات الضخمة ، بما تضمه من قدرات وطاقات وخبرات ومهارات لتوفير التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين جهود أعداد هائلة من الخبراء والاداريين والفنيين والعاملين لاحكام بلوغ الهدف على الأرض وفى الفضاء وعلى سطح القمر ، مثلما هيأت الكثير من الظروف والعوامل والاحتياطات التى تجعل التعاون البشرى عبر القارات أمرا ممكنا • وقد تم كل هذا عن طريق تنظيمات ومنظمات ادارية رائعة الكفاية محكمة الأداء منسقة العمل •

وعلى النقيض من هذا ، يمكن النظر الى حادث « بيرل هاربر » ـ وهو يمثل أعظم محنة وكارثة فى تاريخ البحرية الأمريكية ـ على أنه مثل واضح لاخفاق الادارة •

فالأسطول الأمريكى فى « بير هاربر » كان يضم أكبر قوة بحرية ضاربة فى المحيط الباسفيكى ، وكان مزودا بقدرات ضخمة يعززها سلاح جوى حديث متفـــوق •

وحينما ضرب اليابانيون ضربتهم الشهيرة ، وأخذت قطع الأســطول

الأمريكى الضخمة تترنح وتهوى الى قاع المحيط ، لم يكن هذا الأسطول ينقصه القوة أو القيادة أو القدرة القتالية ·

ولما افاقت القيادة الامريكية من هول الكارثة ، بات جليا انهم كانوا قد أعدوا كل شىء ، ولكنهم فشلوا فى ادارة المعركة · وكان الفشل بينا وواضحا فى ثلاثة جوانب بذاتها من جوانب العملية الادارية ، ولعلها اهم جوانبهـا قاطبة ، وهى : القيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات · فحينما اقتربت الطائرات اليابانية من اهدافها الطافية فى دعة واستكانة على مياه « بيرل هاربر » الهادئة ، أخفقت شبكات الرادار الأمريكية فى حساباتها وتقديراتها، فجاءت القرارات خاطئة ، وافترست الطائرات اليابانية صيدها الثمين · وتحت صدمة المباغتة وفداحة الخسائر ، شلت عقول القيادة الأمريكية ، بل لعلها توقفت تماما عن ادارة المعركة فى أحرج لحظاتها ·

ان حادث « بيرل هاربر » درس عظيم مستفاد فى الادارة تعلمتـــه البحرية الأمريكية · ولعله أغلى درس دفعت ثمنه فى معركة واحدة ·

★★★

وعلى المستوى المحلى ، يمكن أن نرى أمثلة أخـــرى لعظمة الادارة وانتصاراتها متمثلة فى ادارة قناة السويس عقب تاميمها فى سنة ١٩٥٦ ، وفى بناء السد العالى ، اكبر السدود الركامية فى العالم حجما · وهما مثلان رائعان لتفوق الادارة المصرية فى مشروعين من أضخم وأهم ما عرف العالم، وفى تجربتين من اعظم تجارب الادارة الناجحة فى التاريخ الحديث والقديم، مر بهما الانسان المصرى بجدارة وكفاءة واقتدار ·

ولقد عبر جمال عبد الناصر فى حديثه فى ٢٣ يوليو ١٩٧٠ عن تجربة السد العالى بقوله :

« ان التصميم على بناء السد العالى سنة ١٩٥٦ قد أطلق شرارة حرب، وها نحن فى وسط نار حرب أخرى تشهد البناء وقد اكتمل بعد كفاح عنيف ضار ، حاولت فيه كل القوى ان تثنى هذا الشعب عن عزمه ، فما زادته الا اصرارا ، وحاولت ان تصد تقدمه ، فكانت النتيجة الوحيدة لذلك أن تفجرت

طاقات اخـرى كامنة فى اعماق هذا الشعب ، خرجت بالتصـميم تبنى ، وبالتصميم تقاتل » .

ان بناء السد ـ الى جانب أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية هو فى تقديرنا عمل ادارى رائع . فقد تعاونت فيه جميع الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات وشركات القطاع العام والخاص من أجل أن ينجح التنفيذ اداريا وعلميا وفنيا . ولم يقتصر العمل على جسم السد ومحطة الكهرباء ، وانما امتد الى انشاء بحيرة ناصر ، وتهجير أهالى النوبة ، وانقاذ معبد أبو سمبل ، وانشاء محطة سكة حديد السد العالى ، وانشاء ميناء السـد العالى « ميناء السودان » ، وتغيير وجه مدينة أسوان تغييرا جذريا .

ان بناء السد قد تطلب سرعة دوران عجلة عملية ادارية على أعلى درجة من الكفاءة والرشد وحسن الأداء ، توافرت عناصرها فى التخطيط ، والتنظيم ، والتمويل ، والقيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات ، وبرامج التنفيذ ومراحله ، والاشراف والمتـابعة ، والتقيم ، والعلاقات العـامة وبرامج الرعاية الاجتماعية والانسانية .

ولقد بلغ الحد الأقصى لعدد العاملين العـرب بالمشروع من جميع الفئات والتخصصات والمهن ٣٢٤٨٧ عاملا خلال ذروة العمل فى عام ١٩٦٤ . ولم تكن مهمة الادارة ازاء هذا التجمع البشرى الهائل ، فى موقع السد ومواقع العمل الأخرى المتصلة بهذا المشروع الضخم ، قاصرة على تحقيق الهـدف الأول واتمام المشروع ، وانما كانت أيضا حريصة على تهيئة أفضل منـاخ اجتماعى وانسانى موائم لاستثمار جهود العاملين واستخراج أفضل ما فيهم من طاقات ، والاحتفاظ بروح معنوية عالية تحت ظروف جغرافية ومناخية صعبة .

ولذلك كان على ادارة السد العالى أن تواجه تحديات ضخمة تتصل بتعبئة كافة الامكانات ، والتنسيق بين عديد الهيئـات والمنظمات المصرية والأجنبية المتعاونة فى بناء السد ، وقيادة المشروع من الموقع فى ظل ظروف غير عادية ، ومواجهة مهمة اتخاذ القرارات والبت فى المشكلات التى تستجد وتوفير نظام فعال للاتصالات ، وربط القيادة بالعمليات الميدانية ، واقامة نظام جيد للاشراف والرقابة والمتابعة . ذلك الى جانب التحديات الأخرى

المتصلة بعمليات الاختيار والتعيين والتدريب ، وتحويل العمال العاديين الى مهنيين ، وتحويل بعض المهنيين الى مهن تخصصية ، وايفاد المتخصصين للخارج لتعميق تخصصهم · وتحديات الاسكان ، والاعاشة ، والخدمات الاجتماعية المختلفة ، والمواصلات ، والعلاج ، والأمن الصناعى ، والأجازات والراحات ، والتأمين والمعاشات ، والحوافز ··· وغيرها ·

وحينما نحدد بالأرقام حجم الأعمال التى تمت فى السد العالى وحده حتى نهاية عام ١٩٧٠ ، يتأكد لنا أى نوع من الجهد البشرى قد بذل لجعل هذا الأمل حقيقة ·لقد أتمت أعمال الحفر ٠٠٠ر٧٦٨ر١٣ مترا مكعبا ،واعمال الخراسانات ٠٠٠ر٣٠٩ر١ مترا مكعبا ، وأعمال الردم ٠٠٠ر٥٠٢ر٤٣ مترا مكعبا ، وأعمال التركيبات الميكانيكية الحديدية ٩٠٦ر١٦١ طنا ، والتركيبات الهيدروليكية ٤٤٤ر٥٥ طنا ·

وهكذا يبقى السد العالى على أرض النيل - من وجهة نظرنا - رمزا بارزا لتفوق الادارة المصرية ، الى جانب كل معطياته الأخرى ·

فاذا شئنا أن نتأمل الجانب الآخر للصورة ، وجدنا من واجبنا أن نتمعن أحداث ٥ يونية ١٩٦٧ من زاوية جديدة · لقد عبر الرئيس جمال عبد الناصر عن رأيه فى ذلك بأن نكسة ٥ يونية كانت نكسة للادارة ·

وليس هناك تصور لما حدث أعمق معنى من هذا · فقد واجهنا النكسة دون تخطيط علمى شامل على مستوى العالم العربى يضمن تعاون امكانات وجيوش الدول العربية · ولم تكن هناك خطة محكمة للتعبئة العامة بالمعنى العلمى للتعبئة ، الذى يعطى الجيوش القدرة والفاعلية على القتال برغم الخسائر التى يمكن أن تنجم عن تلقى الضربة الأولى ، وبحيث يصبح من الممكن امتصاص هذه الضربة والتحرك استراتيجيا للرد عليها · ولم تكن الجبهة العربية موحدة ، بل ان التنسيق الفعال بين الجيوش المشتركة فى الحرب كان مفقودا · وهكذا بقيت الامكانيات العربية غير مستغلة الاستغلال الأمثل من النواحى العسكرية والجغرافية والاقتصادية ·

واذا كانت قدرة أى منظمة تتحدد بمدى وضوح أهدافها وشعور الأفراد القوى بالانتماء الراسخ لهذه الأهداف ، فان قيادة القوات المسلحة فى ذلك

الوقت كانت قد تحولت الى مركز للقوى · ولم تعد الحرب والقتال هدف كبار القادة الأصيل ، وانما أصبح الجيش هدفا وسيطا الى أهداف أخرى بديلة ، هى مناصب السلك السياسى والقطاع العام وغيرها · وأدت محاولات الوصول للأهداف البديلة الى تنمية الاتجاهات السلبية ، وتفشى الروح المدنية ونشاط محاولات التسلق والتزلف ·

وانصرف كبار القادة العسكريين الى غاياتهم الشخصية ، يجتذبون حولهم العناصر التى على شـــاكلتهم ، ويحجبون الكفاءات والعلميين من الضباط ، وأصابهم التجمد العلمى وانفصلوا عن التقدم التكنولوجى · فلما بدأت المعركة لم تكن لديهم القدرة الحقيقية والاستعداد الكامل لمواجهـــة متطلباتها ·

وتحت سيطرة هذه الظروف أصبحت عملية اتخاذ القرارات عمليـة مرتجلة غير موضوعية · وأصابها الشلل فى مواجهة الصـــدمة · فتوقفت مراكز اتخاذ القرارات عن العمل · وحينما أفاق القادة العسكريون من وقع المفاجأة ، جاءت قراراتهم مرتجلة وعشوائية ، وفى كثير من الأحوال فقدوا سيطرتهم على الموقف وأصبح كل مسئول يتصرف بانفعالاته وبدون خطة ·

وساعد على هذه الفوضى انهيار نظام الاتصالات · مما أدى الى انعزال قيادة العمليات الميدانية فى بعض المواقع عن القيادة العامة ، والى تدخل العدو باتصالات مغرضة ، واعطاء أوامر مضللة لصالحه · ووجدت الباخرة الأمريكية « ليبرتى » فرصتها سانحة فى هذه الغابة التى اختلطت فيهـــا الأمور ، فأدت دورها فى التشويش على أجهزة الاتصالات والمراقبة المصرية على خير وجه ·

وبات واضحا فى تقييم الأمور أننا نفتقر بشدة الى عنصر التدريب العصرى المتفوق · فالتدريب لدينا لم يكن يرقى الى مستوى العصر الذى نعيش فيه · وكان تدريب الطيران متخلفا بالقياس الى مستويات العدو · وكانت لدينا امكانات مادية وأجهزة علمية بدون قدرة كاملة على استعمالها · وظهرت صورة التخلف الحضارى واضحة · فالفرق شـــاسع بين التقدم التكنولوجى فى صورته المادية ، وبين سلوك المحـاربين الاجتماعى والقيم

التى تحكمهم وتسيطر عليهم ازاء المعدات والأجهزة التى بين ايديهم (١) ٠

٠٠٠ ويمكن أن نسـتطرد دون توقف فى وصف ما أراده الرئيس جمال عبد الناصر بقوله : « ان النكسة كانت نكسة للادارة » ٠ وبذلك نمكن القارىء أو الدارس من أن يرى « الادارة » فى اطارها الصحيح ٠ ذلك أن أعظم انتصارات هذا العالم ، وأعظم محنة يمكن أن نراها دواما مرتبطة بنوع أو آخر من « الادارة » ٠

★★★

ويتحدث الناس عن عالم متقدم وعالم متخلف ، وينسبون ذلك بالدرجة الأولى الى العوامل والاعتبارات الاقتصادية ٠ وكأن الادارة فى فكر هؤلاء الناس عنصر جانبى أو عملية تابعة ٠

ان الادارة فى تقديرنا ليست نتاجا للتنمية الاجتماعية والاقتصـادية ولكنها محدثة هذه التنمية ٠ وليس فى ظننا أن هناك دولا يمكن أن توصف بأنها متقدمة أو متخلفة اقتصاديا ، بقدر ما هناك من دول متقدمة أو متخلفة اداريا ٠ ذلك أن سر التنمية لا يكمن أساسا فى توفر الثروات ، وانما هو فى كيفية توظيفها واستغلالها واستخدام القوى البشرية وحملها على استخراج أفضل ما فيها من طاقات خلاقة مبدعة ٠ وكثير من الدول النـامية تعـرف بالتحـديد ما تريده ، ولكنها فى أشد الحاجة الى أن تعرف كيف تحقـق ما تريده ٠ وليست مشكلة هذه الدول هى الفرق بين ما تملك وما لا تملك ، ولكنها تكمن اساسا فى الاستخدام الأمثل لذلك القـدر الذى تملكه ٠٠٠ ومن ثم فهى بالتحديد مشكلة « ادارة » ٠

وهكذا تصبح الادارة يوما بعد يوم أعظم الموارد المتاحة بالدول النامية مثلما تمثل أضخم احتياجات الدول المتخلفة ٠ ولا يخالجنا أدنى شك فى أن نوعية الحياة ومستوى المعيشة فى تلك الدول سوف يعتمد دواما أكثر فأكثر على نوعية ومستوى ادارة المجتمع ، فالادارة الآن هى التى تحدد نوع التعليم ونوع العلاج ونوع الرعاية الاجتماعية ونوع الزراعة والصناعة والاستثمار

---

(١) للوقوف على المزيد من المعلومات فى هذا المعنى ، راجع على سبيل المثال : صلاح الدين الحديدى : شاهد عيان على حرب ١٩٦٧ ، (القاهرة : دار الشروق ١٩٧٤) ٠

والنقل والطرق والمواصلات ، وكافة أوجه النشـــاط والخدمات التى يلزم توفرها لتدفق حياة شعب من الشعوب واستمرارها ٠

ولا يقتصر دور الادارة فى مجتمعنا المعاصر عند هذا الحد ، بل يتعداه الى مسئولياتها الضخمة عن احداث النهضة الشاملة ٠ وهذا قبل كل شىء ، وفوق كل شىء ، هو دور الادارة الجديد وأعظم تحدياتها ٠ وهذا الدور وذلك التحدى يتطلبان اليوم مداخل جديدة فى التفكير والعمل ٠

الفصل الثانى

الإدارة فى مجتمع متغير

ان شخصية المجتمع نتاج الأنماط الاجتماعية ، وفى حدود هذا المفهوم يصبح المرء نتاج مجتمعه • ومع ذلك فنحن نعلم أن الأنماط الاجتماعية تتغير ، وأن المرء قد يغيرها أحيانا •

وفى كل بلد تفاعلت عدة عوامل بدرجات متفاوتة ، ونتج عنها افكار واتجاهات وعادات وتقاليد وقيم وسلوك متميز ، يمكن ملاحظته فى تصرفات الأفراد والجماعات وفى اتجاهاتهم العامة • والادارة كتنظيم اجتماعى فى نشاطها وسلوكها وديناميكياتها تعكس الخصائص التى تميز المجتمع الذى تعمل فيه والسمات الهامة التى يتصف بها •

ذلك لأن الادارة فى مجتمع معين انما هى انعكاس للأحوال والأفكار وأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها ، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة •

وهى بذلك لا يمكن أن تتخلص من أثر مثل هذه العوامل على المجتمع أو من فعلها فيه ، كما لا يمكنها أن تتجرد منها · بل على العكس من هذا ، نجد أن النظرة الى الادارة فى اطارها الحقيقى وفهمهـــا انما تتحقق بفهم متعمق لمثل هذه المؤثرات ونتائجها ·

ويقوم فى مصر أقدم نظام ادارى عرفه التاريخ ، حيث تمتد جذوره خلال طبقات متراكمة من الماضى السحيق حتى تصل الى الادارة الفرعونية · والباحث فى هذه الحضارة القديمـــة يلمح سمتين هامتين للادارة المصرية استمرتا الى وقت قريب تؤثران فى الحياة والخــــدمة العـامة عنـدنا : السمة الأولى ، تمثل سطوة الحكومة وتسلطها · فلم يكن فرعون حاكما فحسب وانما كان الها أيضا ، ومن تحته كان يعمل جهاز مركزى طبقى من المدنيين ورجال الدين يمارســــون السلطة ويصرفون أمور الحكم ، ويرون أنفسهم امتدادا لشخصية فرعون الاله الحاكم · والسمة الثانية ، هى ضيق نطاق الخدمة العامة · فمنذ وقت بناء الأهرامات الى عهد قريب اقتصر النشـــاط الحكومى على جباية الضرائب وتنظيم استخدام مياه النيل واعداد الجيــوش وبعض الأشغال العامة ·

ومجتمعنا المعاصر يتميز بسمتين سامتين : الأولى ، أنه مجتمع متغير· ويبدو مؤكدا أن التغيير الاجتماعى الذى يأخذ مكانه عندنا ذو سرعة عالية تفوق مثيلاتها فى الدول التى تتشابه ظروفها معنا بمجتمعات أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية · والثانية ، أنه يسير نحو التنمية القومية الشاملة باصرار وقصد محدد · وهو فى هذا يشترك مع عدد من مجتمعات الدول النامية التى تسعى جديا للتخلص من الماضى وتتطلع الى مستقبل أفضل ·

ومن هنا تدعونا الرغبة فى دراسة الادارة الى التمعن فى خصائص المجتمع المتغير المعاصر · تلك الخصائص التى طالما قبلناها على علاتها دون مناقشة · ففى كثير من الأحيان يمكن ربط هذه الخصائص ـ أو على الأقل أهمها وأكثرها وضوحا ـ بواحد أو أكثر من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تحرك المجتمع أو تتحكم فيه · وهذا بدوره يدعونا الى النظر فى هذه العوامل ودراستها ومحاولة فهمها · ولا يعنينا هنا أن نتعرض الا لأكثرها اتصالا بالادارة أو تأثيرا فيها ·

المناخ الادارى المعـــاصر

تعيش المنظمات الادارية اليوم فى مناخ غير عادى ، يختلف فى جوانب كثيرة عن ذلك الذى عاشت فيه منظمات الأحقاب السابقة · فالمناخ الادارى المعاصر يعكس الاهتمام البالغ من قبل الدولة بمصالح ومطالب المواطنين ، والازدهار الذى لم نشهد له مثيلا فى مجالات العلوم الاجتماعية والسلوكية والتقدم العلمى والتكنولوجى ، والنمو المطرد للمنظمات ولاحتياجاتهـــا فى مجالات التخطيط واعادة التنظيم والقوى البشرية المدربة والمتخصصة، والأخذ بأساليب الادارة العلمية وترشيد الانتـــاج ، والتأثير الذى أحدثه ادخال الحاسبات الالكترونية والميكنة فى العمل الادارى ، ونمو ظاهرة المنظمـــات متعددة الجنسية "Multi-National Corporations'، وتعاظم دور الادارة كسلعة لها قيمتها كمصدر هام لدخل بعض الدول ·

وتصادف منظمات اليوم مشكلات وتحديات عديدة بعضها دولى وبعضها اقليمى ، وبعضها حكومى وبعضها أهلى ، وبعضها من خارج المنظمة وبعضها من داخلها · وكل هذه المشكلات والتحديات تحوط بالمنظمات وتتفاعل داخلها، فتشكل اتجاهاتها ، وتؤثر فيها تأثيرات معينة ، وتغير من أهميتها ومكانتها زيادة أو نقصا وفق ظروف المكان والسكان ودرجة التغيير الذى يتعــرض له المجتمع واتجاهاته ·

، والمناخ الادارى الذى تعيش فيه المنظمات الادارية عندنا مناخ جديد ومتغير ، يتصف بعدد من السمات ، التى نورد أهمها فيما يلى :

أولا : اتساع دولة الادارة :

أدى الاتجاه فى العصر الحديث نحو الدولة الايجابية "Positive State" أو دولة الرفاهية "Welfare State" ، الى اتساع نطاق العمل الحكومى وامتداد نشاط الدولة الى قطاعات وميادين كانت مهملة أو متروكة للقطـــاع الخاص ، مثـــل الصناعة والتجـــارة والبنوك والتأمين والاسكان والاصلاح الزراعى وبناء السفن وصناعة الخبز · وظاهرة التوسع هذه أصبحت ظاهرة

عامة تسود معظم مجتمعات العالم على اختلاف المذاهب التى تؤمن بهـــا تحقيقا لمبدأ التدخل الايجابى للدولة بقصد توفير الخدمات الضرورية ، أو تنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه ، أو تحقيق العدالة الاجتماعية • وقد تنوعت طرق التدخل وامتدت من التملك الى التنظيم والرقابة • وهذا النمو المطرد فى نشاط ومهام الادارة أدى الى ظهور ما يطلق عليه فى وقتنا الحاضر « **دولة الادارة** "Administrative State" .

وهذه الظاهرة لا تختص بها المجتمعـــات الاشتراكية وحدها • ففى المجتمعات الرأسمالية ، التى تقوم فلسفتها على ابقاء التـــدخل الحكومى ونشاط الادارة العامة عند حده الأدنى ، تمسكا بمبدأ ألا تفعل الدولة للفرد ما يستطيع أن يفعله لنفسه ، يلاحظ تراجع مثل هذه الفلسفة • يؤيد ذلك ما جاء بتقرير مدير الميزانية بالحكومة الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، اذ يقول فيه أن الحكومة المذكورة تقوم الآن بمئات الأعمال التى لها صفة النشاط الخاص • فهى اليوم تعتبر أكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر هيئة تأمين ، وأكبر ممول ومقترض ، وأكبر أصحاب المخازن ، وأكبر ملاك البواخر، وأكبر ملاك وسائل النقل البرى •• الخ • وذلك علاوة على وظائفهـــا الأصلية (١) •

وهكذا أدركت معظم المجتمعات أن الحكومة تصبح يوما بعد يوم الهيئة الوحيدة التى يمكنها أن تواجه المشكلات المتشابكة الأطراف ، وأن النشـــاط الأهلى والمنظمات الخاصة - مهما بلغ تمويلها وتنظيمها - لا يمكنها أن تكون فعالة فى مواجهة المشكلات على المستوى القومى • فالاقتصاد القومى يتطلب نشاطا حكوميا على مثل مستواه ، ومرور الزمن يفتح باســـتمرار امام الحكومات مزيدا من ميادين الخدمة والعمل • والمجتمع السائر نحو التنميـة يلد دواما حاجات جديدة كل منها يصبح مصدر تدخل للحكومة ومصدر قوة لها ، لأنها هى وحدها القادرة على اشباع هذه الحاجات •

وفى مصر ، كان الجهاز الحكومى فى الماضى جهازا خاضعا مغلوبا على أمره ، يقتصر دوره على أوجه النشاط التقليدية المحدودة ، ويسير فى الاتجاه الذى تقوده فيه القيادات السياسية الحزبية •

---

(١) هذا التقرير كان مقدما الى مؤتمر مديرى البنوك الذى انعقد فى مدينـــة نيويورك عام ١٩٧٤ •

ومنذ قيام الثورة نشهد تحولا واضحا فى فلسفة وأهداف وعمل الجهاز الحكومى • وذلك لكى يحقق نوع الحياة الجديدة التى تأخذ مكانها على أرض النيل ، ولكى يتكيف مع واقع هذه الحياة خلال الحقب التالية • ومنذ بدأت حركة التحول الاشتراكى تأخذ انطلاقها ، أصبح المواطن الذى هو فى حاجة أو فى مرض أو فى جهل أو فى بطالة أو فى تخلف ، وسواء كان هذا المواطن عاملا أو فلاحا أو صانعا أو تاجرا أو موظفا ، أو أى مواطن نختاره ، أصبح ينظر الى الحكومة على أنها الأمل الأول الذى يتطلع اليه لتنظيم حيـــاته وتحسين أحواله ، وتوفير الخدمات الضرورية له، وتحقيق العدالة الاجتماعية•

وقد أدى التأميم ، وادارة القطاع العام ، والتنظيم والرقابة للقطاع الخاص ، الى جر الجهاز الحكومى الى صميم الحياة الاقتصادية ، والى ممارسة عمليات التخطيط القومى الشامل ، وتنفيذ الخطط ، ومتابعتها حتى تحقق أهدافها •

وهكذا تحول الدور الذى اعتادت الحكومة أن تؤديه من الخضوع الى القيادة • هذا الدور الجديد يبدو بالضرورة واضحا ومركزا خلال المرحلة الحالية حيث تخوض الحكومة المعارك المتصلة بالتنمية القومية الشاملة بكل ما تفرضه من التزامات ومهام وتحديات •

ومن نتائج هذا كله النمو السريع للجهـــاز الحكومى ، فعدد وحداته يعادل عشرات أضعاف ما كانت عليه قبل الثورة (١) • كما زاد عدد العاملين فيه والمتعاملين معه ، وظهرت وزارات ومنظمات جديدة ما زالت تعانى آلام الوضع الحديث فى سبيل استكمال مقومات عملها وتحديد أهدافها وتكوين

---

(١) يلاحظ مثلا أن أول وزارة فى تاريخ مصر تشكلت عام ١٨٧٨ برياسة نوبار باشا من ٨ وزراء • وفى وزارة نجيب الهلالى قبيل قيام الثورة مباشرة عام ١٩٥٢ ، كان عدد الوزراء ١٦ وزيرا ، وقد ضمت الوزارة التى شكلت بريـاســــــة الرئيس محمد أنور السادات فى ٢٧ مارس ١٩٧٣ ، أربعة نواب لرئيس الوزراء ، و٣٢ وزيرا• والوزراء التى شكلت برياسة الدكتور مصطفى خليل فى ٢٠ يونيو ١٩٧٩ ضمت نائبا لرئيس الوزراء ، ٣١ وزيرا •

كذلك يلاحظ أن وزارة الصناعة وحدها يتبعها ١١٦ شركة •

علاقاتها (١) • وكلها عوامل تدعو الى المزيد من محـاولات اعادة التنظيم والتنسيق واحكام الرقابة ، والى تعدد التشريعـات ، وعدم وضـوح الاختصاصات ، والعكوف على الاتصالات الرسمية • وهذا يؤدى بدوره الى المزيد من التعقيد والبطء ومركزة اتخاذ القرارات •

وهنا يثور التساؤل : كيف يمكن للادارة فى ظل نتائج هذا التحول أن تتخلص من الاتجاهات التقليدية المحافظة ، وأن تتحرر من المخاوف والقيود، وأن تنطلق نحو التنمية فى كفاية وسرعة واتقان واقتصاد ؟ وكيف يمكن أن نوفى للجهاز الحكومى المتجه نحو الضخامة والنمو الاعتبارات التى تحقق له مرونة الحركة وسرعة البت وعدم التعقيد مع سلامة الاجراءات ؟

ثانيا : القوة الجديدة :

فى مقدمة الاعتبارات ، أو التحديات ، تلك القوة الجديدة التى ظهرت على أرضنا وفى معظم دول العالم الثالث ، وهى قوة الآمال الشعبية الصاعدة التى تمثل ثورة الأمانى والتوقعات الجماهيرية • فليس بخاف أن الجماهير التى استبد بها الحرمان لأجيال طويلة أصبحت فى لهفة على جنى ثمـار التنمية ، وتحقيق الوعود التى قطعتها الحكومة على نفسها ، وتحقيق الصورة المثالية لمجتمع الكفاية والعدل • وهى تتوقع ذلك بصبر نافذ وتنتظره بشوق بالغ •

وظهور هذ القوة الجديدة ظاهرة رائعة • وبروزها بين أفراد الشعب بهذه السرعة ، وبعد انقضاء قرون من الاستعباد والاستغلال ، شاهد فذ على الخصـائص الأصيلة فى الشعب المصرى • على أن ازدهار هذه الأمانى والآمال فى نفوس الجماهير يتطلب تحقيقا سريعا لها ، بينما يتعـذر على الجهاز الحكومى تحقيق كل هذه التوقعات بالسرعة التى تريدها الجماهير • ولا شىء يمكن أن يحدث شعورا بعدم الرضا مثلما تستطيع الآمال المخيبة فى دولة ديموقراطية ، وخاصة اذا كان الناس غير مدربين تمـاما على حكم

---

(١) مثل : وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة ، ووزارة استصلاح الأراضى ، وهيئة استثمار المال العربى والأجنبى •

أنفسهم ويعتمدون كثيرا على قادتهم . ولا يلقون من الطعـــام والمســـكن والضروريات ما يتطلعون اليه (١) .

والملاحظ ايضا انه نتيجة للتطبيق الاشتراكي اصبح الملايين من افراد الشعب يستفيدون من أوجه النشاط الحكومي ويشكلون في نفس الوقت فئات جديدة قوية يهمها تطوير هذا النشـــــاط ورفع مستواه والنهوض بعمليات الاصطلاح الادارى بما يحقق سرعة اداء الخدمات وكفايتها وعدالة توزيعها.

ومن هنا نجد أن هذه الطوائف الاجتماعية الجديدة المستفيدة تمثل قوى هائلة ضاغطة تطالب باستمرار بتطوير الأجهزة الحكومية واصـــلاحها ، وبضرورة تجاوبها مع الجماهير . وحين تتجمع أشتات هذه القوى من جميع المدن الصغيرة والقرى ، ومن عواصم المحافظــــات والمدن الكبرى ، ومن العاملين والعاطلين ، تتجه الى مراكز الحكم فى رياسة الجمهورية ، أو رياسة الحكومة ، أو رياسة أجهزة الحكم المحلى ، فاذا بهذه الأجهزة المركزية تنوء بحمل مرهق يمنعها من أن تعمل بكفاية أو أن تتفرغ لمهامها الأساسية التى على مستواها .ومن ثم تتجه هذه الأجهزة الرئيسية بدورها الى لوم الوحدات التنفيذية لتخلفها أو اهمالها أو فسادها ، وذلك فى رد فعل منعكس لضيق الجمـــاهير .

ثالثا : البيئة الجديدة :

ولا يقل أهمية عما تقدم مشكلات التوائم التى يعانيها الجهاز الحكومى فى البيئة الجديدة التى تأخذ شكلها من حوله . فمنذ قيام الثورة ظهرت بعض التنظيمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية الهامة على أرض مصر لأول مرة . ووجد الجهاز الحكومى نفسه ـ بدون اعداد كاف ـ يواجه هذه التنظيمات الجديدة ، وفى مقدمتها الاتحاد الاشتراكى العربى ، والقطاع العام ، وأجهزة الحكم المحلى السياسية والتنفيذية ، وغيرها من المنظمـــات والتنظيمات الشعبية والعمالية التى ما زالت تسعى للاستقرار وتأكيد ذاتها.

---

(١) لوثر جبوليك :

« المشكلات الرئيسية فى تنظيم الأداة الحكومية » (مؤتمر التنمية الادارية الأول، معهد الادارة العامة / المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ٢٣/٤ ، ١٩٦٢ القاهرة) ، ص ٢ .

ولا شك فى أن الجهاز الحكومى قد مر بفترة قلق فى تحديد وبناء علاقاته بهذه المنظمات والتنظيمات ، وفى تحديد طبيعة هذه العلاقة وتكوين تقاليد وأصول للعمل المشترك • وحسم المواقف المتعلقة بالتنازع على الاختصاص والسلطة والرقابة والاعتمادات المالية والقوى العاملة ، ويبدو أن الأوضاع والعلاقات لن تستقر قبل استقرار حركة التفاعلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الجارية بالمجتمع (١) •

ومن الواضح أنه خلال الفترة الماضية كان الاعتماد على السلطة التنفيذية في القيادة الفعلية لأمور البلاد واضحا • وهذا الاتجاه كانت تفرضه طبيعة المرحلة الثورية التى مررنا بها • وبظهور الاتحاد الاشتراكى العربى وتكوين منظماته وممارسته لمسئولياته ، أخذت القيادة السياسية لأمور البلاد تنتقل الى الأجهزة السياسية والنيابية • وهذا التحول الذى يأخذ مكانه الآن يجعل الجهاز الحكومى فى سعى دائب لتحديد شخصيته الجديدة وفى بحث جدى لتحقيق هذه الشخصية ، وهذه عملية غير هينة لأنها تتطلب درجة عالية من الوعى السياسى والاجتماعى ودرجة كبيرة من الحكمة وعمق الفكر •

والجهاز الحكومى قلق أيضا فى علاقته بالمواطن الجديد الذى يختلف كثيرا عن مواطن ما قبل الثورة من حيث فكره واتجاهاته العامة ونظرته الى الحياة • وكلما ارتقى الجمهور أصبح يطلب خدمات أفضل ، وأصبح يعرف

---

(١) يلاحظ مثلا أن القرار الجمهورى بشأن نظام العاملين بالقطاع العام ووحداته المختلفة قد اعاد توزيع الاختصاصات والسلطات بين الوزارات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية ـ الشركات ـ بما يكفل نوعا من اللامركزية فى اتخاذ القرارات وحرية العمل ومرونة الحركة للقطاع العام • ومن ناحية أخرى ، فان القرار الجمهورى بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، فى شأن قانون نظام الحكم المحلى قد عزز هذا الاتجاه نحو اللامركزية ، فقد نص على انشاء المجالس المحلية وتشكيلها واختصاصاتها بما يمنح هذه المجالس سلطات محلية مناسبة •

ومن ناحية أخرى ، فقد فوض السيد رئيس الجمهورية اختصاصاته المتصلة بالمحليات الى المحافظين (خطاب السيد رئيس الجمهورية فى افتتاح مجلس الشعب يوم ٢٣ـ٦ـ١٩٧٩) •

ومثل هذه الاتجاهات الجديدة تتطلب بعض الوقت والمرور بعدد من التجارب المفيدة قبل أن تستقر الاوضاع تماما فيما يتعلق بعلاقة الجهاز الحكومى بهذه التنظيمات•

حقوقه ومكانه من الأجهزة التنفيذية ، وأصبح اكثر قدرة على رقابة الخدمات التى تؤديها هذه الأجهزة وتقييمها • كل هذا يفرض على الجهاز الحكومى الاسراع فى تغيير اتجاهاته وسلوكه نحو المواطنين ، وتنمية مهارات سياسية جديدة للتعامل معهم وخدمتهم ، أساسها الاحترام المتبادل والرعاية التامة لمصالح الجماهير واحترام ارادتها •

وعلى الرغم من حالة القلق هذه التى يعانيها الجهاز الحكومى نجد أن مسئوليته الاجتماعية والسياسية تتطلب منه المحافظة على الاستقرار فى أثناء حدوث التغييرات الجذرية التى يمر بها مجتمعنا المتغير المنطلق بكل قوته وامكاناته فى اتجاهات التنمية المختلفة •

ان قدرة الجهاز الحكومى على التعلم والتواؤم فى البيئة الجديدة التى تتشكل من حوله وسرعته فى هذا الصدد وتجاوبه المستمر مع مقتضيات التغيير الاجتماعى ، هى التى ستحدد ملامح الصورة الجديدة للموظف العام فى مجتمعنا الجديد •

رابعا : التقدم العلمى والتكنولوجى :

يمكن بحق أن نطلق على هذا العصر عصر الانفجار العلمى والتكنولوجى• ولم يعد الاتجاه العلمى قاصرا على الباحث فى معمله أو العالم فى صومعته، وانما أصبح يتصل بحياة الأفراد والمنظمات وبعملها فى كل مجال ، وأصبحت تطبيقاته تؤثر فى تصرفات البشر المتصلة بالادارة والانتاج واتخاذ القرارات (١) • وبينما نتائج العلوم والاختراعات والاكتشافات تؤثر على حياة الفرد الخاصة والعامة ، وعلى عمل المنظمات ونشاطها ، فهى أيضا تؤثر فى العالم من حولنا ، من انزال أمطار صناعية الى تجفيف بحيرات ، الى تفجير الطاقات وتطوير وسائل الحرب والدمار ، الى تركيب خلايا

---

(١) بلغ عدد العقول الالكترونية فى أول سنة ١٩٧٠ بالعالم ١٠٤٧٥٠ عقلا • يوجد أكثر من نصفها فى الولايات المتحدة ، وبها ٢٤ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة • وتأتى بعدها ـ عدديا ـ اليابان اذ كان بها فى سنة ١٩٧٠ ، ٦٧١٨ عقلا ، بنسبة ٠٧ر٠ لكل ١٠٠٠ نسمة • وأعلى نسبة بعد الولايات المتحدة توجد فى ألمانيا الغربية (١٦ر٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة) ثم فرنسا (١ر٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة) ، ثم كندا واستراليا (٠٩ر٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة) •

الانسان وزرع أعضاء الجسم ، والى اكتشاف الفضاء والوصـــول الى القمر ٠

ومع بداية الثمانينات ، تجد الادارة نفسها تعيش وسط كل هذا ، بل هى في بعض الأحيان تكيف كل هذا ٠ وهى تتاثر بكل اكتشاف جديد ، بل انها فى الغالب الساعية الى اكتشافه ٠ وتجد الادارة أن فرصتها لتحقيق أهدافها بنجاح ترتبط أشد الارتباط بمدى جدها فى السعى للحاق بأسباب هذا التقدم العلمى والتكنولوجى الذى يكتسح العالم بصورة لم تشهد لها البشرية مثيلا ، وأن عليها أن تضاعف من خطاها فى اتجاه الأخذ بالأساليب والطرق العلمية والفنية ، واستخدام الامكانات الحديثة والمطورة التى أصبحت الآن قوام الادارة الناجحة ٠

وهذا النوع من التحدى يواجه الادارة فى كل المجتمعـــات ، وبصفة خاصة مجتمعات الدول النامية ، حيث يزداد ادراك القادة والعاملين بالادارة لهذه الحقيقة يوما بعد يوم ٠ والأمر الذى يزيد الموقف تعقيدا ، أن القـــدرة على التواؤم السلوكى والاجتماعى مع معطيات التقدم العلمى والتكنولوجى لا تتم بالنسبة التى تبقى على حالة من التوازن بينهما ، تاركة المجال فسيحا لمظاهر التخلف الحضارى ٠ وهكذا فان قادة اليوم يواجهون تحدى من نوع جديد ، فهم لا يتطلعون فقط الى الشعبية أو القوة البدنية أو التقوى مثلما كان الحال فى الماضى ، وانما يجدون السبيل السوى فى الجمع بين مقومات تقوم على العلم والخبرة والايمان ، أملا فى وضع التطور العلمى المتفجر فى خدمة أغراض الأفراد والمنظمات ٠

خامسا : استنزاف العقول والخبرات :

بدأت محـــاولات التنمية الاقتصادية بالعالم العربى منذ عدة سنوات٠ على أنه فى أعقاب حرب ١٩٧٣ ، تحولت المجتمعات العربيـــــة البترولية اقتصاديا الى مجتمعات رخاء ووفرة وذلك بفضل عائدات البترول الضخمة التى تحققت ٠ وقد كانت سياسة الدول العربية المنتجة للبترول بصدد إسعاره ذات فائدة محققة بالنسبة للدخول القومية للدول العربية المنتجة للبترول ٠

ومن أهم النتـــائج التى ترتبت على هذا الوضع انتقال مركز الثقل

الاقتصادى فى العالم الى المنطقة العربية فى زمن قياسى . اذ لم يحدث فى التاريخ أن انتقلت ثروات العالم من منطقة لأخرى بالسرعة التى انتقلت بها الى المنطقة العربية اثر حرب اكتوبر ١٩٧٣ . وارتبط بهذا التحول اهتمام اقتصادى عالمى بالمنطقة العربية .

ومن ناحية أخرى ، اتجهت الدول العربية للتنمية القومية الشاملة ، وأصبحت التنمية هدفا استراتيجيا حيويا فى كل دولة ، بأمل تغيير الأحوال والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والحضارية للفرد والمجتمع . وترتب على جهود التنمية بالدول العربية الدخول فى العديد من المشروعات الانمائية والانسانية فى كافة المجالات وفى كل الاتجاهات .

وكان من نتائج هذه الطفرة الانمائية ظهور الانسان كسلعة تصدر من الدول التى تمتلك رأس المال البشرى والمعرفة العلمية والفنية "Know How" الى تلك التى تحتاجها وتطلبها . وكان من حظ مصر أن انتقلت منها أعداد هائلة ومتزايدة من العلماء والفنيين والمتخصصين ، وأيضا من العمال المهرة والحرفيين الى الدول العربية المنتجة للبترول ، وذلك بسبب المرتبات المغرية، وفرص تحسين الأحوال الاقتصادية للفرد الى الأفضل (١) .

وهذا الاتجاه الذى سارت فيه العمالة المصرية بفئاتها المختلفة اثر الى مدى ملحوظ على سوق العمالة المصرية المحلى ، وعلى خطط ومشروعات التنمية القومية ، مثلما كانت له اثاره الواضحة على المشروعات والنشاط الخاص ، وعلى الاحتياجات اليومية للمواطن العادى .

والأمر الجدير بالاهتمام أن نتائج هذا الاتجاه لا تقتصر على حرمان مصر من هذه الاعداد المتزايدة من الكوادر الفنية والعلمية والمهنية ، التى تكلفت مصر فى سبيل تعليمها وتأهيلها وتنميتها المال والجهد الكبير ، فى وقت هى فى أشد الحاجة اليهم ، وانما تمتد اثار هذا الاتجاه الى نتيجة أخرى هامة .. وهى أن معظم المصريين الذين يسافرون للعمل بالدول العربية ينتقون عادة من بين افضل العناصر المؤهلة والمدربة فى مجالات تخصصهم .

---

(١) انظر الجدول رقم (٣) .

جدول (٣)

بيان الموظفين المعارين والمتعاقدين للعمل خارج مصر
من جملة المؤهلات العليا وفقا للتخصص ، حسب الموقف فى ١٩٧٧/١٢/٣١

التخصص	المعارين	المتعاقدين
طب بشرى	١٠٢٦	٨٨٦
طب اسنان	٦٠	٨٥
صيدله	٦٧	٢٤٢
طب بيطرى	١٥٠	٥٧
زراعه	١٢٧٨	٨٢٥
علوم	١٧٣٥	١٢٧٠
هندسه	١٠٠٨	٢٣٢٨
تجارة واقتصاد	٢٦٥٣	٢٦٤٣
آداب والسن	٣٣٤٩	١٦٧٩
حقوق	٦٧١	٥٦٦
دار العلوم	٨٢٦	٣٣٤
تربيه (معلمين سابقا)	٢٦٥٢	٥١٨
فنون تطبيقيه وتربيه فنيه	٧٩٤	٧١٦
أزهر	٢٨٨٣	١٣٠٥
موسيقى ومسرح وسينما	٢٣٢	١٦٦
تربيه رياضيه وعلاج طبيعى	٨٠٧	٦٦٨
اقتصاد منزلى وفنون طرزيه	٤٤٥	٢٣٧
خدمة اجتماعيه	٣٩١	٥٢٩
مؤهلات عاليه اخرى	١٩٠٩	١٠٥٩
المجموع	٢٢٩٣٦	١٦١١٢

وبذلك فان الذى يبقى للعمل بمصر هو الصف الثانى مرتبة من بين هؤلاء الفنيين المتخصصين (١) ٠

سادسا : الحاجة المتزايدة الى التكنوقراطيين (٢) :

الحقيقة التى تتردد دائما فى الدول النامية تتلخص فى أن معظم هذه الدول تعرف ما تريد أن تعمله ، ولكن المشكلة الحقيقية هى كيف تعمل ما تريد عمله ٠

فالمشـكلات الرئيسية التى تواجه الحـكومة فى العصر الحديث ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لا تعتمد فى حلها على طرق تقليدية أو نمطية ٠ والجهاز الحكومى الآن يواجه أنواعا جديدة من النشـــاط غير مالوف لديه ترتكز أساسا على العلم والتكنولوجيا مثل : التخطيط، والاصلاح الزراعى ، والتصنيع ، وادارة أنواع النشاط المختلفة بالقطاع العام وادارة مشروعات الانفتاح الاقتصادى ، واستثمار رأس المال العربى والأجنبى واكتشاف الثروات المعدنية واقامة السدود ، وأعمال البنوك ، وتوزيع الثروة الاقتصادية ، والبحث العلمى ، والأمن الغذائى وما اليهـــا ٠ والموظفون العموميون فى كثير من الدول المتقدمة اليوم لا يقومون بالخدمات التقليدية ولكنهم يسابقون الزمن للتغلب على مشكلات العصر ، ولا يعملون من أجل انجازات على الأرض وحدها وانما لاحراز مكاسب وانتصارات وانجازات فى الفضاء ٠٠ وهذه هى أهم ظواهر هذا العصر

، وهذه الميادين الجديدة ألقت بأعباء ثقيلة على الادارة العامة التى تفتقر أصلا الى الاداريين المهرة والى الفنيين المتخصصين ٠ ولم تعد أمور الحكومة والادارة عمل محتكرى السياسة أو هواة الحكم والادارة ، وانما أصبحت تتصل أكثر فأكثر بمجالات علمية وفنية وتخصصية تتطلب التحول من ادارة البيروقراطيين الى ادارة التكنوقراطيين ٠

---

(١) فى حديث مع أحد نواب رئيس الوزراء المسئول عن قطاع هام من قطاعات التنمية ، صرح بأن أفضل ٣٥٠ مهندسا فى تخصص معين لديه ، معارين لاحدى الدول العربية ، وان الباقين القائمين بالعمل فى مرتبة تالية من حيث كفاءة الاداء ٠

(٢) التكنوقراطية ترجمة لاصطلاح "Technocracy" ويعنى سلطة الفنيين والمتخصصين ، أو الادارة بواسطة الفنيين والمتخصصين ٠

والسرعة التى يسير بها التقدم العلمى فى العالم تفوق كل سرعة عادية للتعلم والتواؤم مع هذا التقدم · ومع ذلك فنظم التعليم المتاحة بالدول النامية لا تفى عادة بالاعداد اللازمة من المتخصصين والفنيين والعمال المهرة الذين تزداد الحاجة اليهم لتحقيق أهداف التنمية يوما بعد يوم · وما زال الاتجاه نحو الدراسات النظرية سائدا على الرغم من ندرة امكانات التعليم وضعف الموارد المالية وازدحام المعاهد وإرهاق المدرسين ـ مما يجعل الدراسة تتجه الى التحصيل أكثر مما ترمى الى تنمية الشخصية والقـــدرة على التحليل والمهارة فى حل المشكلات ·

وفضلا عن هذا يلاحظ التخلف النسبى فى تخطيط التعليم بما يتواءم مع تخطيط التنمية · فمن المسلم به أن خطة التعليم فى فترة التنمية يجب أن تسبق خطة التنمية بخمس أو عشر سنوات حتى يمكن أن تعطى خطة التعليم عائدها حين تبدأ خطة التنمية · بذلك يمكن توفير الأعداد الضرورية من خريجى المعاهد العلمية والفنية الذين تحتاجهم مشروعات التنمية فى الوقت المناسب لتنفيذ هذه المشروعات · وعلى سبيل المثال فان مشروع كهربة الريف الذى ينفذ الآن ، كان يتطلب التخطيط المسبق لاعداد الآلاف من الفنيين والعمـــال المهرة فى مجالات الميكانيكا والكهرباء · ومثل هذا التخلف فى تدبير الفنيين والمتخصصين والعاملين المهرة له آثاره السيئة ، فمجرد التخطيط للتنميـــة لا يمكن أن يحقق أهدافه بدون الكوادر الادارية والفنية المنفذة فى جميـــع مجالات التخصص ·

سابعا : التخلف الحضارى (١) :

ان التقدم العلمى قد جعل عالمنا خلال النصف الثانى من القرن العشرين عالم اتصالات سريعة جدا · ويمكننا الآن أن نرى أو نسمع فى لحظـــات معدودات كل ما يحدث فى الدول الأخرى ، وأن نقتنى أو نستعمل كل ما تكتشفه أو تصنعه تلك الدول · وتنقل الينا الاتصالات حضارات برمتهـــا ، ونجد

---

(١) يعرف التخلف الحضارى عادة بانه الفرق بين الانجازات المادية التى احرزها المجتمع ، وبين مدى تواؤم افكار الناس وقيمهم وسلوكهم مع مستوى هذه الانجازات · ومن الامثلة على ذلك الموظف الذى يعمل على الحاسب الالكترونى ، وهو يحتفظ داخل ملابسه « بتعويذة » كتبها له احد الدجالين ، اعتقادا منه انها تقيه من الشرور وتجلب له الخير ·

مظاهر هذه الحضارات ـ وخاصة فى أساليبها المادية ـ متاحة لنا ·

وقد أدى التقدم المادى الذى رتبه التقدم العلمى والتكنولوجى فى صوره المتعلقة بالامكانات والانشاءات والتجهيزات والوسائل والطرق والأساليب الحديثة ، والذى لم يسايره التقدم المعنوى المتصل بالأفكار والقيم والعادات والتقاليد ، الى معاناة الأجهزة الادارية من مظاهر التخلف الحضارى بسبب التفاوت الواضح بين الانجازات المادية العصرية ، وأفكار العاملين وقيمهم وسلوكهم الذى لا يتواءم مع مستوى التقدم المادى الملحوظ · ذلك لأن التغيير الحضارى المتصل بهذه النواحى المعنوية يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضروريين ويلزم أن يمتد الى المجتمع ككل من خلال عمليات التنشئة والتربية والتعليم ليمكنه أن يحدث آثاره الباقية فى المنظمات المختلفة ·

ولما كانت الصفة الغالبة على مجتمعات الدول النامية أنها مجتمعات زراعية ، فان القيم التى تسيطر على الحياة فى هذا النوع من المجتمعات تشد اليها العاملين بالادارة العامة ، وبصفة خاصة الأفراد العاملين بالمستويات الدنيا وبالريف · فالموظفون عادة يمثلون عينة حقيقية للبيئة التى منها يستمدون وفيها يعيشون · ولهذا السبب ، وليس لنقص فى الكفاية أو الولاء أو الخبرة ، نجد أن بعض المشكلات والمعوقات التى تتصل بالادارة والتنفيذ لا يمكن حلها باجراءات قانونية أو قرارات فورية · وعلى حين يتيسر لتلك الدول انشاء الموانى والمطارات واقامة المصانع والسدود ، يتعذر عليها تغيير سلوك العاملين فى هذه المنشآت ، بما يتلاءم مع مظهرها المادى واعدادها الحديث ·

وتبرز مشكلة التخلف الحضارى من زاوية أخرى · ففى عدد كبير من الدول النامية حيث تأخذ حكوماتها الوطنية على عاتقها مسئولية تحسين الأحوال المادية والاجتماعية للملايين من المواطنين ، تصادف معظم هذه الحكومات صعوبات فيما يتصل بتغيير النواحى الاجتماعية والسلوكية فالحكومات بالدول النامية الساعية للتقدم تعمل جاهدة لتغيير عادات وطباع وأنماط سلوك متخلفة لشعوب محافظة تخشى التغيير وتقاومه ، والحكومات فى التزامها بهذا الدور لا تؤديه عادة لاعتبارات مذهبية بقدر احساسها بأن لديها حاجة ملحة لذلك تحت ضغط متطلبات الحياة الاقتصادية الحديثة (١)·

---

1. Eugene Black : The Diplomacy of Economic Development, (Cambridge Massachussettes : Harvard University Press, 1960) p. 12.

ويبدو تخلف الجماهير واضحا فى النواحى المتصلة بتنفيذ القوانين والمحافظة على النظام ، ونظافة المدن ، ورعاية المنشآت العامة وصيانتها ، والتعاون فى تنظيم النسل ، والوقاية من الأوبئة ، والحد من الاستهلاك ، واكتساب السلوك التخطيطى ... وما اليها .

ثامنا : اثر الثورات العسكرية :

يمكن أن نصف هذا العصر بانه عصر الثورات العسكرية . ففى عدد من الدول بافريقيا واسيا وامريكا اللاتينية قام الجيش بالثورة ، وتولى العسكريون زمام الحكم ، ودخلوا الوزارات المدنية ومعهم نفر من مساعديهم وسكرتيريهم العسكريين .

وقد أدى هذا الوضع الى تحول ملموس فى عمل الجهاز الحكومى وتنظيمه بالدول التى قامت بها ثورات الجيش ،فنظرا لطبيعةالتنظيم العسكرى وما يتصف به من الانضباط وفرض النظام ، بدا الاهتمام واضحا بسيادة التنظيمات والأساليب العسكرية فى المنظمات الحكومية المدنية . ومن هذه الاتجاهات الميل للمركزية التى هى طابع التنظيم العسكرى ، والتى تمكن من التحكم والسيطرة واتخاذ القرارات عند مستويات السلطة العليا . كذلك الاهتمام الواضح بالنظام والسرعة والحسم ، وغيرها من انماط الادارة العسكرية التى دخلت على العمليات الحكومية .

وكان من نتائج زحف العسكريين الى الوزارات والأجهزة المدنية أن ظهرت ثورة الاصلاح الادارى فى بعض الدول التى تنبهت فيها الأجهزة الحكومية الى ضرورة اللحاق بثورة الجيش . وترتب على ذلك عدد من المشكلات منها ما يتعلق بكيفية تحويل أنماط واساليب الادارة المدنية فى اتجاه التغيير الذى يأخذ مكانه بالمجتمع ، وايجاد نوع من التكيف والفهم المشترك بين القادة العسكريين وزملائهم المدنيين ، والأوضاع المتعلقة بمدى قبول العسكريين لآراء الخبراء والمستشارين من المدنيين ، والصراع بين أهل الثقة وأهل الخبرة والتخلى عن مبدأ الشخص المناسب فى العمل المناسب ، وتلك المتعلقة بالوظائف فى الكادر المدنى نتيجة زحف العسكريين على الدرجات بمستوياته العليا .

وفى مصر نجد أن عدم انتماء ضــــباط القوات المسلحة الى الطبقة الارستقراطية وعـــدم تقمصهم شخصية أفراد هذه الطبقة ، قد سهل عملية انتمائهم الى الوزارات والهيئات المدنية منذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ • ويوجد الآن عدد من الضباط الذين ساهموا فى تدعيم النظام الحاضر يحتلون مناصب هامة فى مختلف المجالات بالحكومة ، ويوجد عدد آخر يشغل مناصب مرموقة بالقطاع العـــام ويتعاون مع أولئـــك وهؤلاء أعداد كبيـرة من الفنيين والاخصائيين ••

ويبدو واضحا أن ادارة شئون البـــلاد فى نواحيها المختلفة قد بدأت منذ ثورة التصحيح عام ١٩٧١ ، تتجه أكثر فاكثر الى العـــودة بالجهـــاز الحكومى والقطاع العام نحو الادارة المدنية •

***

تحـــديات اخـرى :

والى جانب العوامل والاعتبارات السابقة ، عرض كتاب « البيروقراطية والاشتراكية » عددا من التحديات التى تواجه الأجهزة الحكومية خلال مرحلة الانطلاق ، وفى أثناء عملية التنمية القومية الشاملة • ويمكن اجمال هـــذه التحديات فيما يلى (١) :

١ ــ الأهداف المتحـركة :

على مدى الحقب الثلاث الماضية ، وأهداف مصر العـــامة تتجـــدد باستمرار ، ويدخل عليها التغيير والاحلال والتبديل فى الأولويات ، بدءا من أهداف الثورة الستة ، الى أهداف اجلاء المستعمر عن مصر ، الى أهداف تمصير المؤسسات والشركات ، الى أهداف الوحدة العـــربية والوحدة مع سوريا ، الى أهداف التطبيق الاشتراكى فى بداية الستينات ، الى أهداف الحرب ، الى أهداف اعادة بناء القوات المسلحة ، الى أهداف ثورة التصحيح الى أهداف حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، الى أهداف الانفتاح الاقتصادى ، الى أهداف تحقيق السلام والرخاء والتنمية •

---

(١) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ، (القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٥) ، ص ٢٤٦ ــ ٢٥٢ •

وهكذا ظلت أهداف مصر فى حركة مستمرة منذ قيام الثورة حتى يومنا هذا ٠

وكان الجهاز الحكومى يحاول بدوره اللحاق بهذه الأهداف المتحـركة ٠ ومحك الاختبار الذى يواجهه هو مدى قدرته على سرعة الحركة فى اتجاهها وتحقيقها كاملة ٠ وحال الجهاز الحكومى هنا أشبه بحال العداء الذى يجرى فى حلبة سباق وشريط النهاية يتحرك أمامه باستمرار ٠ فاما أن يبلغه عن طريق زيادة معدل سرعته عن سرعة تحرك الهدف ، واما أن يبقى عاجـزا متخلفا ٠

٢ ـ ازدياد الشهية للتنمية :

ان البدء فى التنمية يفتح الشهية لها ويغرى بالمزيد منها ٠ والسـواد الأعظم من المواطنين ممن استبد بهم الحرمان فى الماضى تنبهت حواسـهم لميزات الحياة الجديدة ٠ ومن ثم تبدو ظاهرة الحاجات المتزايدة للجماهير ، وما يترتب على ذلك من محاولات الحكومة لملاحقة هذه الحاجات ومحـاولة اشباعها فى ظل الامكانات المتاحة ٠

٣ ـ الانفجار السكانى :

ويسهم الانفجار السكانى الذى لا يتناسب وموارد البـلاد فى زيادة الأعباء التى تواجه الأجهزة الحكومية المسـئولة عن الوفاء بالخـدمات الأساسية ، واشباع الحاجات الضرورية للمواطنين ٠ والمشكلة السكانية كأحد العوامل الهامة المتدخلة فى الموقف لا يرجى علاجها تماما فى المدى القصير لارتباطها بعوامل اجتماعية وحضارية واقتصادية متعددة ٠ وهكذا تبقى قائمة الى حين ٠ ولما كانت نسبة الزيادة الحالية تبلغ حوالى ٣ر٢٪ سنويا ، وأن عدد سكان مصر قد تضاعف خلال الثلاثين عام الأخيرة ، فهذا يعنى أن الزيادة المطردة فى عدد السكان تلتهم جانبا كبيرا من عائد التنمية ، مما يجعل العمل الحكومى كله يبدو كأنه يدور فى حلقة مفرغة (١) ٠

---

(١) وصل عدد سكان مصر فى ٢ـ٦ـ١٩٧٩ الى ٤١ مليون نسمة ٠ وبزيادة قدرها نصف مليون نسمة فى أقل من خمسة شهور ، بواقع ٣٤٠٠ نسمة يوميا أى فرد كل ٢٥ ثانية ٠ انظر : الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء : بيان رئيس الجهاز فى المؤتمر الصحفى المنعقد يوم ٩ـ٦ـ١٩٧٩ ٠

٤ ـ مطالب التصنيع :

انه وان كان التصنيع يعد اتجاها هاما فى التنمية الاقتصادية ، الا أن للصناعة فى بداية انشائها وأعباءها ومشكلاتها · وقد أدى التصنيع فى البلاد التى صنعت من قبل الى هذات فى البناء الأسرى، وفى أنواع العلاقات وانماط السلوك · وهذا يعنى أنه يتعين على الحكومة أن تسعى جاهرة لحل الكثير من المشكلات · وتخطيط المزيد من الخدمات الاجتماعية، والثقافية، والصحية، وخدمات الأمن والاسكان والمواصلات وما اليها ، فى المناطق التى دخلتها الصناعة قبل أن تؤتى الصناعة آثارها الطيبة المرتقبة ·

٥ ـ النمو الحضرى السريع :

أدت الهجرة المتزايدة الى المدن الكبرى بسبب توافر فرص العمل وأسباب الحياة المواتية بها الى النمو الحضرى السريع ، وما يصاحبه من مشكلات متصلن بالاسكان ، والتعليم ، والمواصلات، والعمل، والمياه، والمجارى وغيرها · وتحاول أجهزة الخدمات بالمدن الكبرى ملاحقة هذا النمو ونتائجه، ويبدو أنها لن تنجح تماما فى هـذا الاتجاه قبل أن تتوقف الهجرة الى تلك المدن أو تخفف حدتها ·

٦ ـ الأمراض الادارية والتنظيمية :

وهناك تحديات نابعة من داخل المنظمات الادارية ، وهى تمثل الأمراض الادارية والتنظيمية ، مما يطلق عليه اصطلاح «البيروباثولوجى "Bureaupathology" (١) وهى متعلقة بالجهاز الحكومى نفسه ، ومعظمها موروث عن الماضى ، مثل المشكلات المتعلقة بالقوانين واللوائح غير المتطورة ، والتنظيم الذى لا يلائم مطالب العصر ، وأساليب وطرق العمل المتخلفة ، والروتين المطول المعقد ، والمركزية الشديدة ، وعدم فهم الموظف لطبيعة وحقيقة دوره كخادم عام ، ومشاكل العلاقات بين الجهاز الحكومى والجمهور · وبعضها مرتبط بالحاضر ، مثل اتجاه الجهاز الحكومى نحو الضخامة ، وتعيين الخريجين بالجملة ، والحاجة الى تخطيط العمالة ، وضعف

---

(١) يستعمل اصطلاح "Bureaupathology" كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيمية التى قد تظهر فى بعض المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها · انظر :
Victor Thombson : Modern Organization, (New York : Alfred A. Knopf).

نظـــم الحـــوافز ، وســـوء الأحـــوال المادية للعاملين بالدولة مما أدى الى أنماط مختلفة من الفساد الادارى ، وانخفاض انتـــاجية العامل نتيجة سياسية العمالة الكاملة ، والتشريعات العمالية التى لا تدفع زيادة الانتاج • ومثل هذه المشكلات والأمراض تبدو بصورة واضحة خلال المرحلة الحالية بصفة خاصة لأنها مرحلة تحتاج الى جهـــاز ادارى عالى الكفاية ، كامل الاستعداد ، سليم التنظيم ، مرن الحركة ، قادر على تحقيق الأهـــداف الطموحة •

خبرات بين النجاح والاخفاق

وازاء كل هذه التحديدات ، بل على الرغم منها جميعا ، عمل الجهاز الحكومى فى جمهورية مصر العربية ـ وما زال يعمل ـ وهو فى سعيه ونشاطه الدائب يقدم يوما بعد يوم انجازات جديدة وخبرات بين النجـــاح والاخفاق • وحينما كان ينجح لم يكن هذا دائما بفضل اعداده وامكاناته وطاقاته ، ولكن بالرغم من كل العقبات والاختناقات والعوامل التى تشده الى الوراء • وحينما كان يخفق عللنا ذلك بأن عمليات التغيير الاجتماعى لم تستقر بعد ، ومن ثم فنحن نمر بتجارب واختبارات جديدة ومواقف لم نعهدها من قبل تسمح لنا بالتردد بين الصواب والخطأ ، والخروج بدروس مستفادة تنير طريق المستقبل •

على أن أهم ما حققته الأجهزة الحكومية هو تلك النهضة التى أحدثتها على أرض مصر منذ عام ١٩٥٢ وحتى يومنا هذا • فالانجازات الطموحة التى نباهى بها العالم ـ والتى يستغرق سردها الصفحات الطوال ـ من صنع العاملين فى أجهزة الدولة المختلفة • فمصر اليوم تدير نفسها بنفسها ، ولأول مرة فى تاريخها تديرها كوادر ادارية من بنيها فى كل المجالات وعند كافة المستويات • وهم الذين يحدثون اليوم التغيير على طريق التنميـــة ، على الأرض الخضراء ، وأرض الصحارى ، وفى المدارس والمصانع والمستشفيات وفى الجو وعبر البحار ، وهم الذين أتموا بناء الســـد العالى ، وشيدوا المصانع ، واستصلحوا الصحارى والأراضى ، وعمروا المدن ، وينشئون المجتمعات الجديدة ، ويديرون القناه ، وهم الذين يخططون وينفذون الخطط ، ويصنعون لمصر حضارة جديدة من عمل أبنائها وبناتها •

وليس من شك فى أن الجهاز الحكومى قد تجاوب قدر استطاعته مع الثورة ، بل يدعونا الانصاف لأن نقول ان العاملين بالأجهزة الحكومية كانوا صمامات أمن هامة تؤازر التغيير السياسى والاجتماعى والاقتصادى الذى جاءت به • لا يستفاد ذلك من عدم التجاء الأجهزة الحكومية الى تخريب السياسة الثورية ، أو الاضرار بها ، أو معارضتها ـ كما حدث فى بعض المجتمعات الأخرى ـ وانما يمكن التحقق من ذلك بملاحظة الدور الايجـابى الذى أداه القادة الاداريون والمنفذون والعاملون فى أجهزة الدولة المختلفة من أجل تحقيق الأهداف القومية المتجددة كل فى مجـــال عمله ، واحداث التغيير السريع بجوانبه السياسية والاجتماعية والاقتصـــادية خلال الفترة الماضية ، بما فى ذلك تنفيذ القوانين الخاصة بالاصلاح الزراعى ، وتنظيم النشاط الاقتصـــادى ، ورعاية العمـــال والفلاحين ، ومختلف مشروعات التنمية •

هذه الحقيقة الهامة تدعونا الى الحرص والتمييز بين تجاوب الجهاز الحكومى مع الثورة والأهداف السياسية العامة ، وبين عدم تجاوب بعض الموظفين مع أفراد الجمهـــورية فى أداء ما هو موكول اليهم من خدمات بالصورة التى يتوقعها المواطن •

والى جانب هذه الخطوط العريضة للنجاح ، توجد بضعة نواح هامة عجز الجهاز الحكومى عن ان يملأ الفراغ الشاغر فيها • فليس بخاف أن الجهاز الحكومى قد تخلف حتى الآن عن ان يعمل كحلقة اتصال فعالة لربط جماهير الشعب بالقيادة السياسية ، وبقيت هذه المهمة ملقاة على عاتق القادة بالمستويات السياسية العليا • كذلك اخفق الجهاز الحكومى فى ان ينقل الاختصاصات والسلطات المركزية دون تعنت أو تعقيد الى المحليات • حتى أصبحت هذه الظواهر فى مقدمة المشكلات والعقبات التى تحول بين الادارة المحلية وبين تحقيق أهدافها • ولم يتمكن الجهاز الحكومى بعد من حل المشكلات الجماهيرية المتفاقمة وفى مقدمتها أزمة الاسكان والمواصلات والاتصـــالات وتوفير الأمن الغذائى ، وأخيرا عجز الجهاز الحكومى عن التخلص نهائيـا من بعض قيم مجتمع ما قبل الثورة التى يسىء بقاؤها اليه ، ومن عوامل التخلف الحضارى التى تشده الى الوراء •

خاتمـــة

توخينا فى العرض المتقدم أن نبز أهم العوامل والتحديات التى تتصل بالادارة فى المجتمع المتغير ، وأن نضع الادارة العامة فى مكانها الصحيح أمام حقائق الحياة ومسئولياتها الجديدة فى المجتمعات النامية ، هذه العوامل والتحديات والحقائق جعلت الادأرة فى الدول النامية ذات طابع خاص ، وأصبح يطلق عليها اصلاح جديد هو « ادارة التنمية Development Administration » • وهذا يضفى على الاصطلاح التقليدى « الادارة العامة » نوعا من التخصيص والتمييز •

ان معظم الدول النامية تمر بمرحلة تغيير اجتماعى يتصل ببنـــاء ووظائف المجتمع • ويذهب خبراء الأمم المتحدة الى أن المشـــكلات التى تعترض الدول النامية فى ميدان الادارة العامة هى مشكلات مرحلة الانتقال• الانتقال من نظام ادارى شبه اقطاعى وتقليدى الى نظام أكثر واقعية وادراكا للمسئولية ، ومن نظام اقتصادى استنزافى يعتمد على الزراعة الى اقتصاد تقدمى يعتمد على الصناعة والاستثمار والتجارة • ومن نظام سياسى يسيره الأجانب الى حكم وطنى • وان كانت أنواع المشكلات ومدى حدتها قد تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى •

ولا شك أن ظروف وسرعة خطى التطور الذى تحرزه الدول النامية تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى • فبعض هذه الدول قد تمكنها أحوالها من التغاضى أو الاستغناء عن بعض الخطوات المتدخلة فى الموقف، والتى لجأت اليها الدول المتقدمة فى شىء من التفصيل . وقد تســـجل هذه الدول بذلك مستوى غير متوقع للتطور والنمو وان كان فى ميادين محدودة • كما أنه فى حالات معينة يخلق التغيير الثورى الحادث فى مجتمع ما جوا مناســبا يحمل على السير فى عملية اصلاح شاملة ، بينما نجد فى حالات أخرى أن التطور الطبيعى والتعيير البطىء يأخذان مكانهما (١) •

وازاء هذا فالعوامل والتحديات التىقدمناها تمثل أيضا مهام وانجازات

1) United Nations: Standards and Techniques of Public Administration (St./TAA/MI), (New York: 1951) p. 5

يجب على الادارة العامة أن تحققها • والضجة التى تثور من حول الأجهزة الحكومية الآن لا يصح أن ينظر اليها مجردة أو فى فراغ ، وانما يجب فهمها فى اطار ظروف التغيير الاجتماعى الشامل الذى يأخذ مكانه وفى ضـوء معاناة الجماهير فى تعاملها مع الأجهزة الحكومية ، وافتقادها عددا من الخدمات الأساسية وسوء حالة عدد آخر منها •

ان المشكلات والعقبات والتجارب الصعبة التى تصادف المواطنين فى تعاملهم مع الجهاز الحكومى ليست فريدة ، فقد مرت بها على درجات مختلفة المجتمعات التى سبقت الى التقدم • على أن المواطن قلما يتعمق فى البحث والفكر ، وقلما يذكر حقيقة الجهود التى بذلت والانجازات التى حققتهـــا الأجهزة الحكومية ، وقلما يتمعن فى جوهر المشكلات والتحديات والصعاب التى تواجه أجهزة الدولة بالقطاعات المختلفة ، بقدر ما تزعجه التجـــربة السيئة مع نفر من موظفيها • وهذا بدوره ينبىء عن القصور الواضح فى نشاط العلاقات العامة للحكومة •

الفصل الثالث

التعريف بالإدارة العامة

يدعونا المنطق والاقناع أن نتناول موضوع التعريف بعناية فائقة ، ذلك لأن التعريف بالمصطلحات فى مجال العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام ، وفى بعض الأحيان يكون التعريف مصدرا لسوء الفهم الذى يحـــاول الانسان تجنبه ٠ وهذا راجع الى طبيعة العلوم الاجتماعية باعتبارها علوما غير منضبطة تماما وليست بدرجة النقاوة والرفاهية العلمية التى تتصف بها العلوم الطبيعية ، بسبب ارتباط العلوم الاجتماعية بالانسان وتاثرها بعوامل الحضارة والبيئة والسياسة والاقتصاد والقيم والعادات والتقـــاليد ٠٠٠ وهذه جميعها متغيرات تختلف من حضارة لأخرى ومن مجتمع لمجتمع ٠

والتعريف فى ميدان الادارة العامة ليس هينا ٠ لأنه يتعلق بعمليات حية ومعقدة يجيء التعريف بها عادة عاما وغير محدد ٠ وكان معهــــد الادارة العامة قد سعى الى وضع تعاريف لبعض المصطلحات الأكثر استعمالا فى ميدان الادارة ، والتى من شأنها توحيد العملة المتداولة فى هذا المجال ،

وايجاد نوع من الفهم المشترك لما تعنيه أو ترمز اليه هذه المصطلحات (١) .

وعلى الرغم من ذلك مازال من العسير أن نجد نهجا موحدا لما يمكن أن تكون عليه معانى الكلمات . فكلمات :

Institution, Dynamic, Organization, Action, System, Bureaucracy, Counterpart, Feed-Back, Cybernetics, Infra-Structure.

تمثل بعض المصطلحات التى حاولنا تحديد معانيها ووجدنا صعوبة فى ذلك عند التعريف بها فى الاستعمالات المختلفة لها .

وهكذا تبدو مشكلات التعريف فى غاية الصعوبة . ففى كل دولة نمت فيها الادارة كمهنة ، وكمجال للدراسة توجد مصطلحات ادارية قد تبدو غريبة فى دولة أخرى .

وحتى كلمة Administrative . فى النظام الحكومى البريطانى والنظم التى ارتبطت به يختلف معناها عنه فى النظام الأمريكى ، كما يختلف بين دارسى الادارة بالولايات المتحدة الأمريكية . فرئيس الجمهورية فى أمريكا يسمى "Chief Executive" وقد نص الدستور الأمريكى على هذه التسمية . ولذلك يصر علماء الادارة والعاملون بها فى أمريكا على أن اصطلاح منفذ "Executive" ، له مدلول أهم وأرقى من اصطلاح ادارى "Administrator"

أما فى النظام الانجليزى حيث تقسم الخدمة المدنية الى طبقة ادارية "Administrative Class" فى مرتبة عليا ، وطبقة تنفيذية "Executive Class" فى مرتبة تالية ، نجد المصطلحين فى مرتبتين على عكس مدلولهما فى النظام الأمريكى .

كذلك فان كلمات Civil Service, Department, An Official هى الأخرى أمثلة لمصطلحات ذات معانى تختلف من دولة لأخرى ، وأحيانا يكون لها أكثر من معنى واحد فى الدولة الواحدة . ولذلك فان دراسة الادارة المقارنة تفيد فى الوصول الى التعرف على هذه المصطلحات وما ترمز اليه فى كل دولة .

---

(١) معهد الادارة العامة : « ترجمة لبعض المصطلحات فى علم الادارة العامة »، (القاهرة . مطبوعات المعهد ، ١٩٦٨) .

ولا يختلف التعريف بالمصطلحات من دولة لأخرى فحسب،وانما يختلف أيضا بحسب خلفية وتخصص الدارس أو الباحث القائم بالتعريف • فأساتذة القانون – والقانون الادارى بصفة خاصة – يهتمون عند تعريف الادارة بالجوانب القانونية والدستورية فى قيام المنظمات ، واختصاصاتها ، والفصل بين السلطات ، وعلاقات الأجهزة المركزية بالفروع أو الوحدات المحلية. وأساتذة التنظيم يميلون الى توجيه الاهتمام نحو البناء التنظيمى ، ووظيفة التنظيم فى تحقيق الهدف ، وتوزيع الوظائف فى علاقات داخل المنظمة ، وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسئوليات• وأساتذة السياسة يتجهون الى ربط الادارة بأهداف وسياسة عامة مقررة ، واتجاه سياسة التنفيذ فى انسجام تام مع هذه السياسة العامة • ويركز اساتذة الاقتصاد عند تعريف الادارة على الترشيد ، والجوانب المتصلة بالكفاءة فى الادارة ، والاقتصاد فى النفقات ، والسرعة فى الانجاز • ويتجه اساتذة علم الاجتماع الى النظر للمنظمة الادارية كمجتمع صغير يعتبر امتدادا للمجتمع الأم يعكس معظم خصائصه ، ويتأثر بكل مؤثراته ، ويرتبط به فى القيم والعـادات وانماط السلوك • ويمنح أساتذة العلوم الانسانية والسلوكية اهمية قصوى – عند التعريف بالادارة – لديناميكية السلوك البشرى ، وضرورة اشباع الحاجات النفسية والمعنوية للعاملين ، والنتائج الايجابية المترتبة على توفير الانسجام والتفاهم فيما بينهم وخاصة ما يتصل منها بازدهار الروح المعنوية ، واثر التعاون الفعال بين جماعة العمل فى تحقيق الأهداف •

أما الاداريون أنفسهم فلهم وجهة نظر مختلفة فى تعريف الادارة عن كل هؤلاء • وهى مستمدة من واقع الخبرة والتجربة والمعايشة الميدانيـــة للناس والمشكلات • وربما هم لذلك اكثر واقعية وتحديدا •• وهم يقولون «ان الذى يده فى النار ليس كمثل الذى يده فى الماء» • من هنا يرى الادارى أن الادارة «عملية» نشطة مستمرة ومتكاملة • وباعتبارها عملية فهى ذات بداية ونهاية ، ويتولاها القائد الادارى المسئول عن تحريك نشـاط المنظمة ودفعها وتوجيهها نحو تحقيق أهدافها ، وذلك من خلال سلسلة من العمليات المتتابعة التى تشمل اتخاذ القرارات ، والاتصالات ، والتنظيم ، والتنفيـذ ، والاشراف والتنسيق والتوجيه ، والرقابة والمتابعة ، ثم التقييم المستمر لما أمكن انجازة من أهداف • والعملية الادارية بهذا التحديد المتكامل اشتبه بالسلسلة المترابطة ، والتى تقاس متانتها بأضعف الحلقات المكونة لها •

وهكذا يمكن الاستمرار فى عرض عدد غير محدود من التعاريف·
وازاء مشكلات التعريف هذه ، سنحاول تجنب اضافة المزيد منها ، وسوف نتجه الى وصف المصطلحات الادارية بقدر الامكان · فربما كان الوصف وسيلة أفضل لتوضيحها للقارىء ·

ادارة : Administration

الأصـــــل اللاتينى للكلمة هو Ad = to : Ministrare = Serve

اى أن الكلمة تعنى : To Serve

والادارة بذلك تعنى « الخدمة » · على أساس أن من يعمل بالادارة يقوم على خدمة الآخرين ، أو يصل عن طريق الادارة الى أداء الخدمة · وهذا هو المعنى اللفظى لأصل الكلمة ·

والادارة بمعناها العام · تعنى النشاط الموجه نحو توفير التعـــاون المثمر ، والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة ·

وواضح من هذا التعريف ان محور العمليـــــة الادارية هو العنصر البشرى ، وكيف يمكن ان نحقق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة بغية الوصول الى هدف معين ، وهذه الحقيقة هى التى تضفى على الادارة طابعا خاصا باعتبارها عملية اجتماعية وانسانية منجهة ،واقتصادية وسياسية من جهة اخرى · ذلك انه يتطلب فى الادارة الحسنة ان تصبح عملية رشيدة تحقق اهدافها باكفا استخدام للامكانات المتاحة ، مع توفير افضل مناخ ممكن لعمل العنصرى البشرى ·

ولايضاح مفهوم الادارة « **كعملية** » نتصور أن شخصا يقود سيارته ، ويركب معه ثلاثة او اربعة من زملائه · واثناء السير توقفت السيارة لخلل بها ، وحاول قائدها اصلاح الخلل ففشل · وعنــــدئذ طلب الى زملائه ان يترجلوا ويدفعوا السيارة للامام حتى يتمكن هو من ادارتها · ونزل الركاب للمعاونة وبدأوا فعلا فى دفع السيارة · عند هذه اللحظة بالذات التى تبدأ فيها الجهود البشرية تتعاون من اجل تحقيق هدف تظهر الحاجة الى الادارة· فكان الحاجة الى الادارة ـ كعملية ـ تولد كلما اتحدت ارادات الأشخاص من اجل الوصول الى هدف معين · ويصبح جوهر الادارة عند هذا الحد محاولة

تحقيق التنسيق الجيد الفعال بين الجهود البشرية المتعاونة بحيث تخلق حالة جديدة لم تكن قائمة سلفا تمثل الجهد الجماعى للأفراد الموجه الى الهدف· وفى مثال السيارة يصبح دور الادارة تنسيق جهود الركاب وحفزهم بحيث يبدأوا جميعا دفع السيارة فى وقت واحد ، بحيث يتحقق دفعها فى اتجاه واحد وليس فى اتجاهات مشتتة أو متعارضة ·

وقد يبدو النجاح فى الادارة ـ من خلال محاولة وصفها هذه ـ أمرا سهلا يقدر عليه كل الناس· بيد أنه فى الواقع ليس كذلك· فالادارة فى معظم أحوالها عملية صعبة ومعقدة · وليس أدل على هذا من أن الأشخاص الذين ينجحون بحق فى الادارة ويتفوقون فيها هم القلة ، أما غالبية من يديرون فيدخلون المنظمات ثم يتركونها دون أن يتركوا وراءهم آثارا ذات شأن ·

والسر فى صعوبة الادارة كعملية تمارس يكمن فى أن جوهر الادارة هو كيفية التعامل مع العنصر البشرى بنجاح ، بحيث تتحقق كفاية الانتاج فى ظل أفضل مناخ انسانى ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات·

جوهر العملية الادارية اذا يكمن فى مدى تفوق الادارى فى التعامل بنجاح مع الآخرين ، ومدى قدرته على الاتصال الجيد بهم والتـــأثير فيهم وحفزهم على العمل فى حماس ورضا · وهذه هى الصعوبة ·ذلك أن التعامل مع البشر ليس أمرا سهلا على اطلاقه فالأفراد ليسوا بمقابض أبواب يمكن أن نديرها يمنة ويسرة لتفتح وتغلق · وحقيقة ما أسهل أن ندير الآلة بالآلة، وكذلك ما أسهل أن ندير الآلة بالانسان ، ولكن ما أشق وأعقد أن ندير الانسان بالانسان ·

وهكذا نجد ان الدور الذى يؤديه الادارى فى منظمته يفرض عليـــــه التوفيق بين غايتين : الأولى ، أن يتعامل مع كل فرد بهـــا كوحدة بشرية مستقلة قائمة بذاتها تختلف عن غيرها من الوحدات المكونة لهذا التجمع البشرى تنشئة ، وتربية ، وتعليما ، وثقافة ، وبيئة ، وحضارة ، وقيما ، وعادات، وتقاليد، ومزاجا، وطباعا، واتجاهات، وفكرا، ورغبة، وطموحا ، وآمالا ، وتطلعات·· الخ· وفىهذا يكمن سر صعوبة العمليةالادارية، لأنه يندر أن نجد شخصين اثنين ـ حتى بين التوائم ـ يتفقان تماما فى كل هذا ·

وتصبح مهمة الادارى عند هذا الحد أن ينظر الى كل عامل - أو عاملة - معه على أنه وحدة قائمة بذاتها ، ومشكلة مستقلة عن غيرها ، تتطلب من جانبه قدرات ومهارات وعلم وخبرات لتحقيق التفاعل الحقيقى والتعامل الناجح معها .

والغاية الثانية ، تفرض على الادارى - فى ظل الوضع السابق - أن يتعامل مع المنظمة ككل ، أى ككيان وتنظيم موحد ، محاولا أن ينطلق بهذا الكيان الضخم والتجمع البشرى العظيم بكل طاقاته وامكاناته - برغم ما يحتويه من تباين واختلاف بين الأشخاص - فى اتجاه الهدف المرجو . حريصا فى ذلك على أن يجعل من التنافر اتفاق ، ومن الاختلاف وحدة ، ومن التشتت تجمع ، ومن التعارض انسجام ... وهكذا .

لذلك لا نرى أن مجرد النجاح فى تحقيق الهدف هو دليل النجاح فى الادارة . فكم من الأهداف تحققت فى ظل أنواع من تعسف الادارة وتسلطها واهدارها للقيم الانسانية والأخلاقية للعاملين . وحفر قناة السويس يعد مثلا حيا فى هذا المجال . وهذا يدعونا أن ننظر الى الادارة الحسنة على أنها تحقق نوعا من التعاون الاختيارى لا الاجبارى . وباعتبارها كذلك فهى تهتم بادارة الناس كبشر لهم ميولهم ومطالبهم واتجاهاتهم ، ويختلفون فى القدرة والمزاج والحماسة والأهداف الشخصية والطموح وغير ذلك .

ومن هنا فان التطلع الى الكمال والرشد فى العملية الادارية أمر صعب التحقيق لأن تصرفات الأفراد ليست كلها منطقية رشيدة . وهذا يجعلنا بالضرورة فى محاولة دائمة للوصول الى درجات نسبية من الكمال والرشد أثناء ممارسة العملية الادارية .

وتمشيا مع هذا الاتجاه يعرف أحد العلماء الادارة بأنها **« نوع من الجهد البشرى للتعاون الذى يتميز بدرجة عالية من الرشد »** (١).

ويمكننا أن نميز الملامح التالية لهذا التعريف :

---

1. Dwight waldo: The Study of public Administration Garden City New York; Doubleday and Co., 1960, p. 11.

١ ـ ان الادارة تتصف بدرجة عالية من الرشد وليس بالرشد كله ٠

٢ ـ أن الادارة ليست هى نمط التعاون البشرى الوحيد المتصف بالرشد ٠ فالمعروف أن بعض النظم الاقتصادية المختلفة تستخدم المنافسة بين الشركات التى تمثل تعاونا معاديا بقصد تحقيق نوع من العمل الرشيد فيما يتصل بأنتاج وتوزيع السلع الاقتصادية ٠

٣ ـ ان اصطلاح « درجة عالية من الرشد » يحمل تساؤلا هاما ، مؤداه أى الأهداف أو الأغراض يمكن أن نقيس بموجبها أو تقوم درجة الرشد هذه ؟

ان النظرة المتعمقة فى أحوال المنظمات وديناميكيات عملها سوف توصلنا الى تبين نوعين من الأهداف : الأهداف الرسمية المقررة للعمل ، والأهداف الشخصية للعاملين بالمنظمة ، أو على الأقل لمعظم هؤلاء العاملين٠ ويلاحظ أنه فى بعض الأحيان قد تكون الأهداف الرسمية الكاملة سرية أو غير معروفة لجميع العاملين مثل انتاج القنبلة الذرية ٠

والذى يعنى الادارة فى تعريفها هنا هو أهداف العمل أو أهداف التنظيم الرسمية ٠ فأهداف المعهد القومى للتنمية الادارية مثـــلا تتضمن تحقيق التنمية الادارية للعاملين بالدولة ، والارتفاع بمستوى كفاءة أداء الخدمات والانتاج ، واجراء البحوث والدراسات المتصلة بذلك ، ونشر الوعى الادارى بين المشتغلين بالادارة ٠ ولكن الأهداف الشخصية للعاملين بالمعهد ليست بالضرورة واحدا من هذه الأهداف العامة ، أو على الأقل ليست تماما واحدا منهـــا ٠

وبما أن الادارة توصف بأنها « نوع » من أنواع السـلوك البشرى المتعاون المتصف بدرجة عالية من الرشد ، فلنا أن نتساءل ٠

بماذا تتميز الادارة كأحد أنواع السلوك البشرى ؟

والجواب هنا يتوقف على الاطار الذى ترى فيه الادارة ٠ فمن خلال واحد من هذه الاطارات يرى علماء الاجتماع أن الملامح والخـــواص التى

تميز الادارة بصفة عامة تضعها تحت مفهـــوم المنظمـــة البيروقواطية "Bureaucratic Organization" بمعناها العلمى أما الدارسون فى ميدان الادارة العـــامة فهم ينظـــرون اليهـــا بمفهـــوم التنظيـــم والادارة "Organization & Management" على أســاس أنهـا المحـــرك للمنظمـــة والموجه لنشاطها .

وأيا كان الاتجاه فى النظر الى الادارة ، فالمؤكد أن العملية الادارية لها طرفان هامان هما : الادارى ، والجماعة .

فالادارى يقوم بالتنسيق بين جهود أفراد الجمـــاعة ، وتوجيه هذه الجهود والاشراف عليها ، وحفزها من أجل الوصول الى الهدف . وهو فى ادائه لهذا الدور يشغل عادة مركزا أعلى من مركز باقى الأعضاء ، ســواء وصل اليه عن طريق الاختيار أو الانتخاب أو التعيين . هذا المركز يمكنه من ممارسة الاختصاصات والسلطات المخولة له ، ومن أن يعمل كمعلم للجماعة وحكم بين أفرادها ، ويتطلب منه أن يتصف بالمبـــادأة والخلق والابتكار ، والنظر الى ما يمكن أن يكون عليه مستقبل المنظمة ، واســـتخدام طاقات العاملين أفضل استخدام ممكن .

أما الجماعة فتمثل مجموع الأفراد الذين يضمهم التنظيم ، والذين قد يختلفون كأفراد كل الاختلاف ، وان كانوا يتحدون فى عملهم من أجل هدف واحد . ومن مجموع نشاط هؤلاء الأفراد ينتج سلوك الجماعة ونشـــاطها كظاهرة جديدة لا تمثل نشاط فرد أو بضعة أفراد بعينهم فى الجماعة . ومعنى هذا أن نشاط الجماعة وسلوكها ليس فى الواقع نشاط وسلوك كل فرد فيها، ولكنه النتيجة النهائية لتفاعل نشاط الأفراد جميعا ، والحصيلة الكاملة لهذا التفاعل .

ويقول برنارد فى هذا الصدد : « عندما تنسق جهود خمسة من الرجال فى منظمة ما تنشأ حالة جديدة ـ أو شىء جديد فى الوجـود ـ تختلف كل الاختلاف فى الكم والكيف عن حصيلة مجموع جهود كل من هؤلاء الخمسة. وهذه الظاهرة الجديدة هى فى الواقع التى تجعل الادارة عملية مرتبطـة بمواقف معينة أكثر منها بأشخاص معينين » .

التنظيم : Organization

الادارة والتنظيم عنصران متكاملان وان كان بينهما اختلاف ، فالتنظيم يعنى ترتيب الوحدات وتحديد لوظائف وتوزيعها فى علاقات انتاجية منطقية· وهو يهدف الى توفير نوع من السيطرة والتكامل عن طريق التوزيع المناسب للاشخاص والمهام وتحديد الاختصاصات والواجبات بحيث يمكن ـ بوساطة الاشراف والتوجيه ـ تحقيق فعالية التنسيق وانجاز الهدف · ومن ثم يمكن النظر الى التنظيم على أنه البناء أو الهيكل العام الذى يحدد العلاقات الرسمية المختلفة فى المنظمات الاداريه (١) ·

فمن الناحية التنظيمية قد نتمكن من اقامة بناء تنظيمى يبدو نموذجيا ، وتتوفر فيه كل خصائص وأسس التنظيم العلمية والمنطقية · على أن مجرد اقامة هذا البناء ليس الضمان الحقيقى لنجاح المنظمة فى تحقيق أهدافها اذ يبقى النجاح متوقفا على كيفية ادارة العنصر البشرى والتأثير فى سلوك أفراده وتصرفاتهم داخل التنظيم بمـــا يؤدى الى تحقيق الأهداف بكفاية عالية ·

ولكى نزيد الأمور ايضاحا نقول ان الموقف هنا شبيه بموقف من يوفق فى اقامة مبنى أو فيلا جميلة ذات أساسات متينة وأبعاد متناسقة وفتحات مناسبة وطرقات توصل بين حجراتها وهيـــكل عام نموذجى ، وتضم من الحجرات ما يلائم احتياجات ساكنيها من مكتب ونوم واستقبال وطعام·· الخ هذا الجانب يقابل عملية التنظيم · أما كيف يعيش الناس داخل البنـاء ، وكيف يسلكون ، وأى جو من التعاون ومن الوئام يسود بينهم ، وهل يبقون على حجرة للمكتب والطعام للطعام ، أم تسود الفوضى فى استخدام الحجرات ··· فهذا فى واقعه يقابل عملية الادارة ·

وهكذا بينما ننظر الى التنظيم كبناء يأخذ شكله وفقا للقواعد والأسس العلمية ، الى جانب مؤثرات البيئة والضرورات العملية وظروف العاملين واحتياجاتهم ، نجد الادارة عملية حية نابضـــة · واذا كان التنظيم يهتم بالأوضاع والعلاقات والشكل الرسمى بما فيه من مستويات وتخصصـــات

---

(١) لا يهم أن يكون التنظيم مشروعا أو غير مشروع · فبعض المنظمـــات غير المشروعة وخاصة الجريمة المنظمة "Organized Crime" فى الولايات المتحـــدة الأمريكية ، تعمل على مستوى عال من التنظيم يمكنها من تحقيق أهدافها غير المشروعة بنجاح كبير ·

ووظائف ، فان الادارة عملية توجيه واشراف وتنسيق تهتم بسلوك البشر وكيفية التأثير فيهم وكسب طاعتهم وتحقيق انتمائهم للمنظمة ، ويمكن ممارستها بواسطة التخطيط والقيادة واتخاذ القرارات والاتصالات والعلاقات العامة (١) .

وعلى هذا الأساس فان عملية التنظيم ليست وحدها كافية لوجود وعمل المنظمة : فاذا حددت أوجه النشاط والاختصاصات والوظائف ، فان هذا التحديد لا يعمل لمجرد التحديد ، وانما بالادارة التي تسعى لتحقيق أهداف المنظمة بأحسن الطرق وأقل التكاليف . وطبيعي أنه لن يتم تحقيق الأهداف الا اذا بذلت جهود وتضافرت قوى ، وحدث تنسيق وترابط بينها . وهذا يقتضي فهما واضحا للعلاقات وتدرجا للسلطة ، والمسئولية ينتهى بها الى قيادة موحدة ومحددة مسئولة عن تحقيق الأهداف .

التنظيم اذا ليس هدفا فى ذاته . وانما هو هدف وسيط ، أو هو وسيلة لتحقيق أهداف المنظمة بكفاية عن طريق تنسيق الجهود وتنظيم العلاقات والمرونة فى مواجهة الظروف المتغيرة المحيطة بالمنظمة . وتزداد أهميته بازدياد حجم المنظمة ، والمشكلات الادارية التى تواجهها ، ونوع النشاط الذى تزاوله .

ونظرا لاتصال التنظيم باوضاع العاملين واختصاصاتهم وطبيعة العلاقات فيما بينهم ، فهو لا يخضع فى تحديده لمعدلات رياضية ثابتة . فعملية التنظيم تاخذ في اعتبارها ظروف المنظمة الاجتماعية والانسانية والضرورات العملية ، الى جانب اعتمادها على المنطق والتفكير الواضح وعلي الأسس العلمية للتنظيم .

ونخلص مما تقدم بأن الهدف من الادارة والتنظيم هو ضمان الاستخدام الأمثل للعناصر المادية والبشرية بالمنظمة ، والتحكم فى هذه العناصر بما يحقق الأهداف باكبر قدر من الكفاءة . ولا نعنى بالتحكم هنا أن تستقر السلطة النهائية فى البت واتخاذ القرارات فى شخص بعينه يجلس عند قمة الهرم التنظيمى ويسيطر على جميع أبعاده .

---

1. John Pfiffner and Robert Presthus ; Public Administration, (New York : The Ronald Press Co., 1967), p. 7.

فالسيطرة تتحقق من خلال التوزيع المنطقى للاختصاصات وممارستها، والتنسيق الفعال بين القائمين عليها ·

والقيادة الرشيدة تعمل كحكم أكثر منها كآمر ناه وحيثما يتم اتخاذ القرارات بطريقة ديموقراطية ، تكون الروح المعنوية عالية وتتحقق الاستجابة للقائد ، وتقل الظواهر المرضية بالمنظمة ·

وهــكذا يمكن أن ننظر الى التنظيم نظـرتنا الى التشريح "Anatomy" بينما تبدو الادارة شبيهة بعلم الحياة أو علم وظائف الأعضاء "Physiology" ومع ذلك فكلاهما يكمل الآخر ويعتمد عليه ، ولا يمكن تصور أى نظام ادارى بدونهما مجتمعين ·

الادارة علم ، أم فن ، أم فلسفة ··· ؟

تدور المناقشات ويثول الجدل بين الدارسين والباحثين وفى الجامعات وأروقة العلم فى محاولات وجهود مستمرة للوصول الى طبيعة الادارة ·· أهى علم ، أم فن ··· أم ماذا ؟

هل الادارة علم بالمعنى الذى توصف به العلوم التطبيقية ، أى هل تتميز بخصائص معينة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها ؟ وبذلك تحكمها قوانين ثابتة أشبه بتلك التى تحكم علوم الطبيعة والكيمياء – ولا تخضع للقيم غير الموضوعية ، واذا استعملت فى ظروف معينة وبالقدر المتعـارف عليه تؤتى نتائج معينة وثابتة (١) ·

أم أن الادارة فن له خصائص أخـرى مثل التذوق والمهارة والتأثير والابتكار والخلق المبـادأة ؟ ومن ثم تتدخل فيها عوامل متغيرة تمثل درجـة الذكاء وقوة التصور وصواب الحكم والاستعداد القيادى والالهام لدى الأفراد المختلفين (٢) ·

---

1. Lyndall Urwick and Luther Gulick Papers on the Science of Public Administration, (New York, Institute of Public Administration), 1957.
2. Orday Tead : The Art of Leadrship, (New York : McGraw-Hill Book Co., 1965).

أم أن الادارة ليست علما فحسب ، وليست فنا فحسب ؛ وليست علما وفنا مجتمعين ، وانما هى شىء آخر جديد ، هو ما يمكن أن يطلق عليه فلسفة (١) · على أساس أنها مزيج لمجموعة من العلوم والعناصر ، أهمها : القيادة ، والاستراتيجية والاتزان ، والحوافز · والادارة بذلك فلسفة من حيث أنها تتطلب الدراية والمهارة فى مزج هذه العلوم والعناصر معا بحيث يتحقق نوع من التفاعل المناسب بينها يمنح الادارى الالهام والتصور والنظرة المستقبلية ورد الفعل السليم فى المواقف الصعبة ، ومن حيث أنها تجمع بين السياسة الحسنة والمهارة الفائقة فى تكامل تام مع أخذ جميع العوامل الهامة فى الحسبان ·

وفى الواقع أن المناقشات التى أثيرت فى هذا الصدد قد نتج عنها فى بعض الأحيان كثير من السفسطة ، وتحميل للأمور فوق ما يمكن أن تحتمل· على انها بالرغم من ذلك كان لها نتائج طيبة ، من حيث أنها أدت الى زيادة ايضاح مفاهيم الادارة والى نوع من التقريب والاتفاق ـ لا البعد والاختلاف ـ على أن طبيعة الادارة تجمع بين العلم والفن على حد سواء ، وتتميز بوجود اعتبارات علمية وفنية فى وقت واحد · وهذا يمثل الاتجاه الواقعى فى النظر الى الادارة فى الوقت الحاضر ·

فالادارة علم من حيث انها تعتمد على خطط البحث العلمى فى بعض مجالاتها الهامة التى يفيد فيها البحث المتعمق للمادة التجريبية "Empirical Data" ، ثم استخلاص نتائج يمكن القياس عليها (٢) · ومن أمثلة هذه المجالات : التخطيط والتنظيم والدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمى ، والعلاقات الانسانية ، وعملية اتخاذ القرارات ، وتخطيط وادارة الموارد المالية · فقد أثبتت الدراسات التجريبية أهمية

---

(١) مارشال ديموك أحد الكتاب البارزين الذى ينادون بأن الادارة فلسفة · أنظر مؤلفه :

Marshal Dimock : A Philosophy of Administration. (New York: Haper and Brothers, 1969).

2. George Alexandria "Public Administration as a Science or an Art" (International Review of Administrative Science, Vol. XXVII — 1961, No. L. I. p.).

البحث العلمى والنتائج التى يوصلنا اليها بصدد هذه الموضوعات • على أنه من المفيد أن ندرك أن الطريقة العلمية لا يمكن أن تنطبق على الادارة بمثل الدرجة والطريقة التى تنطبق بها على العلوم التطبيقية • فموضوع أو مادة الادارة لا يمكن أن تخضع لقوانين أو أسس عامة غير قابلة للتغيير •

والادارة هنا تتصف بأنها « علم » بقدر صلاحية هذه الصفة بالنسبة للعلوم السياسية وعلم الاقتصاد وعلم الاجتماع مثلا •

ومن ناحية أخرى يمكن تعريف الادارة « كفن » حينما توصل الطرق المستخدمة الى نتائج معينة عن طريق استخدام الخبرة أو الفن • وحينئذ نجد الادارة لها صفة العلم • يضاف الى هذا أن الأسس التى لها صبغة العمومية لا يمكن بذاتها أن تخدم أغراض الادارة ما لم يعزز استخدامها أو يلازمه أو يتبعه نوع من الفن قائم على الخبرة والمعرفة والدراية التامة بكيفية وضع هذه الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاية • والقوة الخالقة المبدعة للادارة المثالية تستقر فى هذا النوع من الفن •

فنجد تبسيط الاجراءات واختصار الخطوات يقع فى مجال الفن الادارى ويهدف الى زيادة الكفاية فى عمل الوحدات الادارية من طريق توزيع العمل وتنسيقه وفقا لطريقة منطقية • كذلك لا يمكن أن يفيد العلم فى مجال العلاقات الانسانية تمام الافادة بدون فن استعماله وبدون فن التطبيق الخلاق الذى هو السمة البارزة للرجل الادارى •

ويسبغ على الادارة أيضا صفة الفن باعتبارها تهدف الى تنفيذ السياسة الموضوعية وتعمل فى اطار ظروف وعوامل اجتماعية وحضارية معينة • والتنفيذ اذا اعتمد على أسس علمية محضة وأهمل الاعتبارات السياسية المتدخلة فى الموقف أو الجوانب الاجتماعية والحضارية ، فقد يؤدى بالادارة الى اتخاذ قرارات غير رشيدة من وجهة النظر السياسية أو الاجتماعية أو الحضارية (١) •

---

(١) لعل أصدق مثل فى هذا الصدد القرارات الاقتصادية الخاصة برفع أسعار بعض السلع التى أصدرتها المجموعة الاقتصادية فى حكومة السيد/ ممدوح سالم ، والتى كانت تعتبر قرارات رشيدة من وجهة النظر الاقتصادية ، بينما تسببت من الناحية السياسية فى بدء أحداث الاضطرابات فى ١٨ يناير ١٩٧٧ •

كذلك تعنى الادارة بالعنصر البشرى فى التنظيم ، وهذا تحكمه قيم وعادات وتقاليد مختلفة تتطلب أحيانا طرقا غير علمية وغير موضوعيـة للتعامل ، ومن ثم تتطلب فنا خاصا ودراية حاذقة لفهمها والتجاوب معهـا ٠ هذا الجانب الفنى فى الادارة هو الذى يقودنا الى البحث عما يجب عمله فى كل ظرف وازاء كل حالة على حدة ٠ ان النظـرة الى تكوين الادارة على أساس أن أهم مقوماتها هو العنصر البشرى ، لابد أن تملى علينـا أنواعا مختلفة من التصرفات ٠ وطالما انه لا يوجد شخصان متماثلان تماما ، أو بعبارة أخرى ٠٠ لا يوجد موقفان انسانيان متماثلان تماما ٠ يصبح الفن أو المهارة فى فهم المواقف الانسانية والتصرف حيالها عنصرا حيويا وضروريا للادارة ٠ بذلك تصبح الادارة الحسنة هى فن استخدام العلم فى العمليـة الادارية ٠

والجمع بين العلم والفن فى مجال العمل الادارى هو أحد الأسباب الهامة التى تزيد من قدرات الشخص الادارية ٠ فرجل الادارة العملى الناجح يمكنه أن يزيد من قدراته فى العمل الميدانى اذا ما سعى لتطـــوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلميـــة ومتـابعة الأفكار التقدمية والالمام بالنظريات الحديثة المستخدمة فى مجال عمله ٠ ومن ثم كانت الدراسات الاجتماعية والادارية والسلوكية المختلفة وسيلة فعـالة فى تنمية الاداريين وزيادة مهاراتهم ورفع كفاياتهم ٠

كذلك الحـال بالنســبة لدارسى الادارة ، فالعـــلم وحــده ، قـد لا يكون كافيا للنجاح فى العمل الميدانى ٠ ويمكن للدارس أن يزيد خبـراته بتعرضه للمواقف العلمية المختلفة فى الميدان ، فهى التى تكسبه المهارة والفن الادارى ٠ فالفرق بين النجاح والاخفاق فى ادارة المنظمات بالنسبة للاشخاص المختلفين هو مقدار ما يتمتع به كل منهم من علم أو فن ، أو من علم وفن فى مجـال عمله (١) ٠

---

(١) محمد توفيق رمزى : مذكرات فى علم الادارة العامة ، (القاهرة : جامعة القاهرة كلية الحقوق ، قسم الدراسات العليا ، ١٩٥٩ ـ ١٩٦٠) ص ١٠ ـ ١٢ ٠

ما هى الادارة العامة ؟

حاولنا فى الصفحات السابقة تعريف « الادارة » • ولكن هذا الكتاب يعالج نوعا محددا من الادارة وهو « الادارة العامة » •

فما الذى تعنيه كلمة « العامة » ؟ وعن أى أنواع الادارة الأخرى نريد أن نميزها ؟ •

كلمة « عامة » هنا يقصد بها « حكومية » تمييزا للادارة العـامة عن أنواع الادارة الأخرى ، وأخصها ادارة الأعمال ، وادارة الهيئات والمنظمات الخاصة ، وادارة القطاع العام وادارة المنظمات الدولية •

ومن الضرورى هنا أن نميز بين « الادارة العامة » وبين « الحكومة » • وستكون المهمة سهلة لو أخذنا فى الاعتبار علاقة كل منهما « بالدولة » •

فالدولة تمثل مجتمعـا ذا حدود جغرافيـة "Territorial Society" منظما على أساس قانونى فى ظل دستور قائم ، يستمتع أعضاؤه بالحقـوق ويلتزمون بالواجبات التى يخولها القانون •

والحكومة ـ بمعناها العام ـ هى التى تقرر السياسة فى هذا المجتمع، وهى التى تضع وتنفذ القوانين ، وترعى الحقوق التى يستمتع بها المواطنون والواجبات التى يلتزمون بها • والحكومة ـ بمعناها الضـيق الذى يعكس صفتها التنفيذية ـ هى الهيئة المسئولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها ، والحقوق والواجبات تاخذ صورتهـا التنفيذية ، وبمعنى آخر نجد الحكومة هنا تعنى الوظيفة التنفيذية (١) • والادارة العامة ترتبط بالحكومة بمعناها الضيق هذا ، ومع ذلك فهى متميزة عنها • فالادارة العامة تعنى

---

(١) يلاحظ أن الدستور عندنا قد عرف الحكومة بمعناها الضيق حينما نص فى المادة ١٣٥ على أن :« الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا بالدولة » • ونص فى المادة نفسها على أن : « تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » • هيئة الاستعلامات : الدستور الدائم ، جمهورية مصر العربية ، ١٩٧١ ، ص ٤٨ •

مجموع الأشخاص والأجهزة القائمين تحت امرة الحكومة لأداء المهـــام التـــالية :

١ ـ تنفيذ مختلف القوانين واللوائح التى تختص بهـا أجهزة الدولة التنفيذية ٠

٢ ـ اشباع الحاجات الأساسية للمواطنين ، التى يوكل الى الحكومة مهمة اشباعها ٠

٣ ـ أداء الخدمات العامة التى يجب أن تؤدى يوميا ٠

وهكذا يتعين على الادارة العـــامة أن تعمل وتنشط متى أردنا أن نستوثق من نفاذ القانون وضمان الحقوق وتأدية الواجبات٠ فكل حق وواجب يعنى خدمة مقابلة ، وكلما توسعت الدولة فى الحقوق والواجبات أدى هذا الى توسعها فى الخدمات التى يؤديها الموظفون ٠

ومن ثم يمكن النظر الى الادارة العامة على أنها تأكيد لاستمرار الحياة اليومية بالدولة وبوحداتها المختلفة ٠ وحينما تكون الادارة مختصة بالخدمات العامة فى الدولة بصفة شاملة فهى ادارة مركزية ، ومن ثم يتعين توضيح علاقتها بالحكومة ـ بمعناها الضيق ـ وبالهيئة التشريعية التى تعد الحكومة مسئولة أمامها ٠ وحينما تكون الادارة مختصة بخدمات معينة فى تقسيمات أو أجزاء من الدولة تصبح ادارة محلية ، وهنا يلزم توضيح علاقتها بالادارة المركزية التى من خلفها ، وبالهيئات المحلية التى ترتبط بها عادة ٠

ويلاحظ فى بعض الدول ، مثل فرنسا ، أن الاهتمام يكون بعـــلاقة الادارة المحلية بالادارة والحكومة المركزية ٠ بينما فى انجلترا نجد أن هذه العلاقة تتحدد أساسا بالهيئات المحلية المنتخبة ٠ وفى مصر يوجد نوع من المواءمة بين علاقة الوحدات الادارية فى المحليـــات بالأجهزة المركزية من ناحية ، وبالأجهزة والهيئات المحلية من ناحية أخرى ٠

والادارة العامة فى اطار هذا المفهوم تعنى تنفيذ السياسة العـــامة للدولة واخراجها الى حيز الواقع ٠ وهى بذلك تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومى الموجه نحو أداء الخدمات العامة والانتاج الحكومى وتنفيـــذ مختلف القوانين ٠ ويترتب على هذا المفهوم نتائج هامة ، فى مقدمتهـــا

الطبيعة السياسية التى هى أهم مميز للادارة العامة عن غيرها من أنواع الادارة الأخرى (١) • وطالما أن الادارة العامة هى ترجمة السياسة العامة الى أعمال تنفيذية ، فان قدرا كبيرا وهاما من عمل القادة الاداريين والمنفذين ذو جوانب وأبعاد سياسية هامة • وهذا يعنى أن العاملين فى مجالات الادارة العامة لا يعملون فى فراغ وانما فى اطار المصلحة العامة ووفقا للادارة العامة للشعب •

ومن نتائج ارتباط الادارة العامة بالسياسة العامة للدولة ، أن الادارى مطالب دائما بأن ينظر الى مدى ارتباط عمله والنتائج المترتبة عليه بالأهداف العامة المقررة فى زمان ومجتمع معين • هذه الحقيقة ترتب ثلاث اعتبارات هامة ، يتعين على العاملين بالادارة العامة • أى موظفى الدولة - مراعاتها والحرص عليها •

الاعتبار الأول : الحاسة السياسية

ويتصل بضرورة تنمية الحاسة السياسية لدى الموظف العام • بمعنى أن يمتد تصوره وفكره واهتماماته الى استكشاف الأبعاد السياسية للموضوعات والقرارات والمشكلات التى تعرض له • وهذه الحاسة السياسية هى التى تهدى العاملين بالدولة الى توخى الغايات السياسية لأعمالهم ونشاطهم ، والى الحرص دواما على ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العامة المقررة •

وفقد الحاسة السياسية لدى العاملين بالحكومة يباعد بينهم وبين تفهم الغايات الحقيقية لنشاط الادارة العامة ، باعتباره نشاطا حكوميا ذا أبعاد سياسية هامة • ويجعل القرارات - مهما كانت علمية ومنطقية - غير منسجمة مع السياسة العامة للدولة ، بل ان هذه القرارات قد تتعارض مع هذه السياسة ، وقد تؤدى الى الاضرار بها •

الاعتبار الثانى : الصالح العام :

ويتصل بحرص العاملين بالادارة العامة ، عند كافة مستوياتها

1.. Paul Applepy : Policy and Administration (Alabama : University of Alahama Press, 1966), p. 12.

التنظيمية ، على تبصر الصالح العام ، ورعايته فى مئات وآلاف القرارات التى يتخذونها يوميا خلال عملهم بمكاتب الدولة . ذلك أن الموظف العام لا يعمل لحسابه الخاص ، وانما للصالح العام كما تقرره التشريعات والتعليمات وطبيعة الأمور ، وليست ارادته هى التى تسود وانما ارادة الدولة التى تمثلها الوظيفة التى يشغلها .

حقيقة أن تحديد الصالح العام يبدو أمرا صعبا ، ومسألة هلامية يثور حولها الكثير من الجدل . وقد يختلف أكثر من مسئول فى تقدير ماهية الصالح العام بالنسبة للموضوع الواحد . ومع ذلك فهناك شبه اجماع على أن الصالح العام يعنى صالح المجتمع أو مجموع المواطنين أو الدولة أو أكبر فئة أو جماعة يتصل بها الموضوع أو القرار أو المشكل . كما أن هناك اتفاقا أيضا على أن الصالح العام يتقرر أفضل ما يتقرر بمعرفة الموظف المختص بالبت أو اتخاذ القرار عند المستوى التنظيمى المناسب .

الاعتبار الثالث : العلاقات العامة الطيبة :

ويتصل بمسئولية كافة العاملين بالادارة العامة - أى بالأجهزة التنفيذية المختلفة - من السعى الدائم والحرص الشديد على اقامة علاقات عامة طيبة ومستمرة بين منظماتهم وبين الجماهير التى تتعامل معها .

ذلك أن الموظف العام هو بمثابة سفير للحكومة ، أو الأداة التنفيذية ، الى الشعب . وبهذه الصفة يجب أن يحرص على أن يكون خير ممثل قادر على توثيق الروابط وتعزيز الثقة وتحقيق التعاون بين الحكومة والجماهير. وعلى قدر نجاح العاملين بالأجهزة التنفيذية فى أن يكونوا ممثلين مشرفين للحكومة ، يتحدد نوع العلاقات الطيبة بينها وبين الشعب . فالعاملون بأجهزة الدولة المختلفة هم حلقات الاتصال بين الحاكمين والمحكومين . وهم فى ذلك أشبه بالمعادن ، فاذا كانوا يجيدون توصيل الأفكار والسياسات والخطط ومحتويات البرامج وتوجيهات الحكومة من أعلى لأسفل ، وكذلك توصيل الاتجاهات والآراء والمقترحات والرغبات والشكاوى وما اليها من أسفل لأعلى، فهم معادن جيدة التوصيل ، تحقق الربط الوثيق بين القيادة السياسية والتنفيذية وبين الجماهير .. والعكس صحيح .

وهنا تتجلى حقيقة هامة طالما اسىء تقديرها · وهى أن مهمة تكوين علاقات عامة طيبة للحكومة تصبح مسئولية كافة العاملين بأجهزة الدولة المختلفة عند كل المستويات · وربما كان من الضرورى عند هذا الحد أن نؤكد أن هذه المسئولية تقع بالدرجة الأولى على عاتق صغار العاملين ، الذين يقومون بحكم الوضع التنظيمى بالتعامل المباشر مع الجماهير فى كل دقيقة وكل ساعة ، أكثر مما تقع على عاتق كبار المسئولين · والواقع العملى يؤكد لنا باستمرار أن معظم مشكلات الجمهور فى علاقته بالأجهزة الحكومية تتصل بتعامل الناس مع صغار العاملين بالوحدات الحكومية الميدانية ، اكثر مما تتصل بتعاملهم مع كبار المنفذين ، بل انه فى الواقع العملى قلما يأتى المواطن العادى فى تعامل مباشر مع فئة كبار المنفذين والوزراء بالحكومة ·

ومسئولية الموظف عن اقامة علاقات عامة طيبة للحكومة لا تتطلب منه القيام بأدوار بطولية أو الاقدام على تضحيات من جانبه · فالعلاقات العامة الطيبة أو السيئة ، أصبحت ترتبط أكثر ما ترتبط بمدى قدرة الموظف على أداء الخدمة على مستوى مناسب من الكفاءة مع ترك انطباعات حسنة فى نفس الجمهور ، أو الفشل فى ذلك · وبالتالى فهى عملية أشبه ما تكون بعملية كسب الأصدقاء ، تفرض على الموظف الحرص على التعامل الدمث مع الجمهور وأداء الخدمة بكفاءة ، ومداومة ذلك يوما بعد يوم حتى تنضج العلاقة الطيبة ، وتأخذ صفة الاستمرار والاستقرار ·

هذه هى أهم النتائج ـ فى تقديرنا ـ المترتبة على الطبيعة السياسية للادارة العامة · وهى فى نفس الوقت تمثل أهم حقيقة عن الادارة العامة وأعظم تحدياتها · ويتجلى هذا بصفة خاصة فى الدول التى تأخذ بالنظام الواحد أو بالدول ذات الحزب الواحد · ففى ظل هذا النوع من نظم الحكم يصبح الجهاز الحكومى ـ أى الادارة العامة ـ هو الذراع المنفذ للنظام القائم · وعلى قدر تبصره للأهداف العامة ، والغايات التى يتطلع اليها النظام ، وعلى قدر حرصه على تمثل القيم التى يرعاها ، وتمشى سياسة التنفيذ مع أهداف السياسة المتوخاة ، والوفاء بالاعتبارات الثلاثة التى أشرنا اليها سلفا · · نقول على قدر التزام الأجهزة التنفيذية بكل هذا يتأكد استقرار واستمرار نظام الحكم ·

وتاسيسا على ما تقدم تثور نقطة هامة وهى أن المواطن نواة المجتمع السياسى ، والمستفيد من الخدمة الحكومية • وبذلك يمكن النظر الى الادارة العامة على انها قائمة لخدمة مجموع المواطنين • ومن هنا تسبغ على الموظف العام صفة « الخادم العام » • ولعل عدم وضوح هذا المفهوم لدى الكثيرين من الموظفين فى مقدمة أسباب سوء الفهم بينهم وبين المواطنين •

ان الموظف العام فى كثير من الأحيان يقتصر فهمـــه لدوره على انه شاغل وظيفة تعطيه الحق فى سلوك معين ، أو التصرف بطريقة خاصة مع الجمهور ، فيها تعال أو اهمال لشأنه • وهذا السلوك وذلك التصرف عادة ما يكون مؤسسا على فهم خاطىء من قبل الموظف لحقيقة موضعه من المواطن، وهو أنه خادم للشعب • وقد أسهم فى تنمية مثل هذه الاتجاهات لدى الموظفين تفاعل عدد من العوامل السياسية والاجتماعية والحضارية والنفسية لا يتسع المجال هنا لتناولها •

وهذا المسلك من قبل الموظفين ـ بجانب ما فيه من عدم الوعى بطبيعة الخدمة العامة ـ يخلق فراغا كبيرا بين الحكومة والجهور ، ويؤدى الى كثير من سوء الفهم وضعف الثقة وعدم التعاون والانفصال ، وغيرها من الظواهر غير الصحية التى تظلل العلاقة بين الموظفين والجمور •

الفرق بين الادارة العامة وبين أنواع الادارة الأخرى

حاولنا فى الصفحات السابقة أن نعرف الادارة العامة • وحتى يمكن أن نحددها بجلاء ، ونستبعد ما قد يلتبس فى ذهن القارىء من مفاهيم ، فسوف نحاول أن نوضح ما تعنيه الادارة العـــامة أكثر فأكثر عن طريق التمييز بينها وبين أنواع الادارة الأخرى • وهذه المحاولة سوف تقتصر على ابراز الخصائص العامة والهامة لكل نوع ، دون التعرض له بما يستحق من تدقيق وشمول قد يكون موضعه المناسب غير هذا المؤلف الذى يتناول الادارة العامة بالتحديد •

الادارة العامة وادارة الأعمال

ادارة الأعمال تعني ادارة أوجه النشاط الاقتصادى الخاص الهادف الى تحقيق ربح ، وهى بذلك تهتم بالتركيز على التنظيم والادارة فى الميدان الاقتصادى • والادارة العامة وثيقة الصلة بالعلوم السياسية ، أما ادارة الأعمال فهى وثيقة الصلة بالدراسات الاقتصادية ، وتتم عادة بين جدران معاهد الاقتصاد والتجارة •

ويلاحظ أن كلا النوعين من الادارة يتشابهان من عدة نواح ، حيث تتماثل المفاهيم والعمليات والطرق المستعملة فى كل منهما فى أحيان كثيرة • ليس هذا فحسب ، وانما يمكن أن نضيف أيضا أن كلا النوعين من الادارة قد أثر فى النوع الآخر ، بمعنى أن هناك تأثيرا متبادلا بينهما • فالادارة العامة أقدم كثيرا من ادارة الأعمال حيث سبقتها بالاف السنين • وحينما نمت المشروعات الخاصة فى القرن الثامن عشر وجدت أمامها أجهزة حكومية راسخة القدم • وكانت هذه الأجهزة الحكومية برغم نشاطها المحدود وقتئذ تمثل ادارة ضخمة جدا بالنسبة لحجم المشروعات الجديدة التى استفادت بدورها من الأنماط والأنظمة الحكومية القائمة •

وخلال القرن التاسع عشر بدأ التأثير بين الادارتين يأخذ اتجـــاها عكسيا • فادارة الأعمال الموجهة نحو الربح لم تدخر جهدا فى سبيل تطوير أساليبها وتحسين طرقها ، بهدف الوصول الى الكفاية الانتاجية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بينما بقيت الادارة العامة محافظة تؤدى خدماتها دون تطوير أو اصلاح يذكر • وهكذا أصبح من المحقق أن تتقدم ادارة الأعمال وأن تتفوق على الادارة العامة فى زمن قصير • ولم يكن بمستغرب أن تبدأ الادارة العامة فى اقتباس المبادىء والنظم التى جاءت بها ادارة الأعمـــال وفى مقدمتها الاصرار على عناصر الكفاية ، وزيادة الانتاج ، والأخذ بأساليب الادارة العلمية •

على أن ادارة الأعمال بدأت فى السنوات القريبة الماضية تعيد الكرة فتقتبس من الادارة العامة بعض النظم التقدمية المتعلقة بادارة شـــئون العاملين ، مثل نظم التامينات والمعاشات ، وصرف المرتبات فى فترة الأجازة المرضية والاعتيادية ، والمرتبات السنوية الثابتة •

ويمكن فهم التفاعل بين هذين النوعين من الادارة فى ضوء اعتبارين هامين : الأول ، أن المنظمات الادارية بصرف النظر عن نوع النشاط الذى تؤدية تتشابه فى نواح كثيرة مما يجعل اقتباس واحدة منها عن الأخرى عملية سهلة · والثانى ، أن الادارة العامة وادارة الأعمال تمتد أصولهما الى الجماعة الأصلية وهى الأسرة ، ومن ثم فان الرابطة بينهما قائمة ومستمرة (١) ·

على أنه يمكن ملاحظة بعض الملامح الرئيسية المميزة لكل من الادارة العامة وادارة الأعمال · هذه الملامح فى ذاتها يمكن النظر اليها على أنها أوجه الاختلاف التى تميز احدى الادارتين عن الأخرى · ويمكن اجمالها فيما يلى :

١ ـ الاطار القانونى :

الادارة العامة محكومة بالتشريعات ، والعاملون بالخدمة العامة يعملون ويتصرفون فى حدود هذه التشريعات ، والاختصاصات والسلطات مخولة اليهم بموجبها · ويترتب على هذا النتائج التالية :

(أ) ان العاملين بالخدمة العامة لا يتصرفون كما يشاءون، بمعنى أنهم غير أحرار فى أن يفعلوا ما يعن لهم ما لم يكن متفقا مع التشريعات التى تحكّم العمل ·

(ب) أن التطور فى مجال الادارة العامة غير مرن اذا ما تطلب تعديلا تشريعيا ، وذلك بسبب ضرورة الرجوع الى الهيئة التشريعية وانتظار ما تقرره ، وأن عملية تعديل التشريع عملية بطيئة عادة ·

(ج) قيام مبدأ المسئولية العامة حيث تتوفر مسئولية المنفذين العاملين بالحكومة أمام السلطات التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية والادارية المختلفة التى لها حق التدخل كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك ·

---

1. Morroe, Berger : The Public Bureaucracy and Economic Growth, The Congress for Cultural Freedom : Problems of Administration : (Cairo; Dar El-Maaref, 1959), p. 57.

وعلى عكس ما تقدم نجد ادارة الأعمال محكومة بقرارات مجلس الادارة أو تعليمات المديرين ، وهذه يمكن تغييرها بسهولة أو عدم التقيد بها فى الأحوال التى يؤدى فيها عدم الالتزام الى منفعة للمشروع ، دون أن يترتب على ذلك أى مسئولية عامة ، وانما تكون المسئولية أمام مجلس الادارة . وهذا الوضع يجعل ادارة الأعمال مرنة ويتيح لها درجة كبيرة من حرية التصرف والسرعة .

٢ - الهدف :

تهدف الادارة العامة الى أداء خدمات عامة . بينما تهدف ادارة الأعمال أساسا الى الربح . وينبنى على ذلك أن تقويم كفاية العمل الحكومى يكون على أساس مدى رضاء الجمهور المستفيد من الخدمة العامة . وقياس هذا الرضا ليس أمرا هينا أو على الأقل ليس أمرا متاحا بسهولة ، اذ من الصعب الوقوف على حقيقة الرأى العام ومداه أو قياس اتجاهاته فى كل وقت . كما أن الجمهور عادة قلما يذكر بالثناء العمل الحكومى الناجح ، بينما يجأر بالشكوى فى حالات كثيرة لأسباب وعوامل شخصية . ومع ذلك فهناك عدة وسائل لتقويم العمل الحكومى لمعرفة مدى رضاء الجمهور عنه : فى مقدمة هذه الوسائل ممارسة العملية الديموقراطية عن طريق الانتخابات العامة ، حيث يقول الناس رأيهم فى الحكومة . كذلك يمكن معرفة اتجاهات الجماهير من طريق الاستفتاءات العامة ، ومن طريق ما تنقله وسائل الاعلام المختلفة ، والهيئات التشريعية ، والمجالس والهيئات الشعبية ، والشكاوى التى تصل الأجهزة الحكومية ، وتقارير أجهزة الرقابة المختلفة . وأيضا عن طريق المشرفين والرؤساء والمنفذين الذين يمكنهم دواما أن يقفوا على رأى الجمهور فى الخدمة التى يؤدونها .

أما وهدف ادارة الأعمال الأول تحقيق الربح ، فان معيار الكفاية فيها واضح ومحدد ويمكن بسهولة حسابه ، ويسهل تبعا لذلك تقويم الجهود المبذولة ومستوى الادارة فى قطاع الأعمال وفقا لهذا المعيار المادى الواضح . ومن ثم يمكن لادارة الأعمال أن تقوم سنويا باعطاء صورة حقيقية من واقع تقارير المحاسبين عن موقف المشروع الى الجمعية العمومية .

٣ - طبيعة النشاط :

نشاط الادارة العامة وعملها أخلاقى · وهو يهدف دائما الى التنمية الشاملة فى جميع نواحيها · ولا تلجأ الادارة العامة عادة الى ممارسة أنواع النشاط التى قد تتعارض مع القيم الأخلاقية أو مع الذوق العام أو التى قد تؤدى الى الاضرار بالمجتمع ·

أما ادارة الأعمال وهدفها الربح فهى تحاول تحقيقه بشتى الوسائل ، لا يعنيها فى ذلك التنمية القومية بصفة عامة أو تحقيق الرفاهية لجميع الأفراد · ومن ثم فقد تلجأ الى وسائل لا تتفق وهذه الاتجاهات . مثل الاتجار فى الخمور وادارة النوادى الليلية ونوادى القمار وانتاج الملابس الخليعة والاتجار بها ·· وما الى ذلك ·

٤ - درجة الرشد :

ذكرنا أن الصفة الهامة للادارة العامة هى طبيعتها السياسية ·· والنواحى السياسية فى الادارة العامة لها أهميتها ونتائجها · وفى مقدمة هذه النتائج أن الادارة العامة لا يمكن أن تكون عملياتها رشيدة وموضوعية تماما · فلا يتصور بحال مثلا اهمال الاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخاذ القرارات مهما كانت نتائج البحوث والدراسات تقودنا الى نتائج وحقائق محددة · وهذه الحقيقة - كون الادارة العامة محكومة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية التى تؤثر فى مدى رشدها - لا تحتل نفس الدرجة من الأهمية فى ادارة الأعمال التى يحكمها عامل الربح ، فالقرارات والتصرفات فى نطاق هذه الادارة تستهدف أكبر قدر ممكن من الرشد والموضوعية ، بمعنى أنها تنتقى أفضل الوسائل والسبل - مع استبعاد العوامل غير الموضوعية - لتحقيق المزيد من الأرباح سنويا ·

٥ - المنافسة :

ان نشاط الادارة العامة يكمل بعضه البعض · وتحرص الحكومة على توفير التنسيق الفعال بين كافة قطاعاتها وخدماتها · ولذلك يصعب تصور وجود تنافس بين مختلف القطاعات والأنشطة الحكومية · فليس من المتصور

مثلا أن تنافس وزارة الزراعة وزارة الاصلاح الزراعى ، أو أن تتنافس وزارة الصحة وزارة التأمين الصحى وهكذا ٠

كما أن العمل فى الادارة العامة محكوم بأنواع مختلفة من الرقابة الداخلية والخارجية ، والطرق والأساليب المرعية ، والروتين الجامد الذى لا يترك مجالا لحرية التصرف ، وهذه جميعا تضفى على الادارة العامة طابعا جامدا يحد من فاعليتها ٠ وذلك على عكس ادارة الأعمال التى تحكمها المنافسة ومن ثم تتميز بطابع الجرأة ، واقتناص الفرص والمخاطرة ، والمرونة وعدم التقيد بحرفية التعليمات فى تحقيق الهدف ٠

ادارة القطاع العام

يمكن القول بأن الهدف من انشاء القطاع العام هو الرغبة فى ادارة شئون الدولة الاقتصادية بواسطة نوع من الادارة العامة يتحقق له المرونة والمبادأة والاستعداد للمخاطرة وخوض التجارب التى يتسم بها العمل فى قطاع الأعمال ٠ وقد ظهر القطاع العام بصورته المحددة عندنا كاحدى السمات الهامة للتطبيق الاشتراكى ٠

فحيث تكون التنمية أحد الأهداف الاجتماعية الكبرى يكون من الضرورى امتداد سيطرة الدولة ورقابتها الى كثير من مجالات النشاط الاقتصادى التى كانت تدار بواسطة قطاع الأعمال ٠ وهكذا نجد القطاع العام فى الدول النامية يتحمل مسئولية تنفيذ خطط التنمية القومية الشاملة ٠ وقد ربط شارل بتلهيم بين وجود القطاع العام وامكان التخطيط الاشتراكى من أجل التنمية ، وهو يرى أن التخطيط الاشتراكى غير ممكن الا حين تصبح وسائل الانتاج والمبادلة الأساسية بيد المجتمع لا بيد الافراد ٠ وهذا يستتبع تأميم وسائل الانتاج والمبادلة الأساسية (١) ٠

وفى بعض المجتمعات الأخرى كان من أسباب نمو القطاع العام الضيق بالاجراءات واللوائح المالية والادارية الجامدة التى تسير عليها الأجهزة

---

(٢) شارل بتلهيم : التخطيط والتنمية ، ترجمة اسماعيل صبرى عبد الله ، (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٦) ، ص ١١ ٠

الحكومية ، واختلاف طبيعة النشاط الذى يقوم به القطاع العام عن النشاط التقليدى للحكومة مما يستدعى استخدام وسائل وأساليب متطورة .

والأصل فى ادارة القطاع العام أنها تتمتع بقسط كبير من التحـــرر والاستقلال يمكنها من الحركة والعمل على أسس مشـــابهة لتلك التى تتبع فى ادارة الأعمال .

وفى النظم البرلمانية يتحرر القطاع العام الى حد ما من رقابة البرلمان على نشاطه اليومى وعملياته المستمرة .

والمؤسسات العامة هى الوحدات الرئيسية للقطاع العام . وتعـرف المؤسسة العامة بأنها مشروع اقتصادى عام له شخصية معنوية تملكه الدولة وتديره بأساليب تختلف عن الادارة التقليدية للجهاز الحكومي ، وذلك لسد حاجة عامة من حاجات المجتمع (١) .

ومدى الاستقلال والتحرر الذى يلزم أن يتمتع به القطاع العام نقطة جدل بين المفكرين . ويرى جلبرت أن الاستقلال الذى يجب أن تتمتع به وحدات القطاع العام لا يعفيها من الرقابة والمساءلة ، بل هو يتضمن نوعاً هاما من التقييم المتعلق بالنتائج ومدى تحقيق الأهداف، لا المتصل بالنواحى الاجرائية والشكلية التى اتبعت .

علي أن التساؤل المهم هو : كيف يمكن أن نمكن القطاع العام من السير بفلسفة ادارة الأعمال من أجل تحقيق أهدافه فى ظل نظم حكومية ادارية ورقابية جامدة ؟

ولعل هذا المأزق هو الذى أثار الجدل والمناقشات الحادة فى مجلس الشعب خلال نظر مشروع قانون المؤسسات العامة الجديد خلال دور الانعقاد الثالث للمجلس . اذ أصر المسئولون عن المؤسسات وقادة الفكر الادارى والاقتصادى على ضرورة تحرير المؤسسات من قبضة الوزارات التى تشرف

---

(١) عبد السلام بدوى : الرقابة على المؤسسات العامة ، (القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥) ، ص ٥ .

عليها ، وتفويضها مزيدا من الاختصاصات والسلطات ، وقصر مهمة الوزارة على المتابعة والتخطيط ورسم السياسة العامة . وكان من نتــــائج هذه المناقشات ــ التى قصد بها المجلس الوقوف على رأى من يهمهم الأمر قبل الموافقة على مشروع للقانون ــ أن أعيد النظر فى المشروع ، وأدخلت عليــه بعض التعديلات التى تحقق للمؤسسات بعض المرونة فى الحــــركة وحرية التصرف والبت . وقد صدر القرار الجمهورى الخــــاص بالعــــاملين فى المؤسسات والشركات متضمنا هذه التعديلات .

وقد استمرت الآراء المنادية بتحرير القطاع العام تتزايد ، حتى صدر قانون الغاء المؤسسات العامة عام ١٩٧٥ .

وانه وان كان مدى استقلال القطاع العام وتحريره من سيطرة الأجهزة التنفيذية يعد مسألة نسبية تختلف من دولة لأخرى وفقا لظروفها والأحوال السائدة بها ، بيد أن الاتجاه السائد حاليا فى معظم الدول هو الحد من استقلال المؤسسات العامة بدرجات متفاوتة . ويلاحظ هذا الاتجاه حتى فى الدول الرأسمالية مثل أمريكا وبريطانيا وكندا .

وقد قام بعض الكتاب بابراز الخصائص الهامة للمؤسسات العــامة فيما يلى (١) :

١ ــ تمتع المؤسسات العامة بميزات مالية لا تتوافر للأجهزة الحكوميـــة العادية وهى :
(أ) مرونة رأس المال .
(ب) تحررها فى التعاقد .
(جـ) تحررها من الروتين الحكومى فى اجراءات الشراء .

٢ ــ التحرر من قيود التوظف السائد فى الجهاز الحكومى .
٣ ــ وجود مجلس ادارة .

---

(١) محمد سعيد أحمد : ادارة القطاع العام كأحد مداخل التطوير الادارى ، « مؤتمر القادة الاداريين » ، دمنهور ، ١٦ ــ ١٩ أبريل ١٩٦٥ ، (القاهرة : مطبعة التقدم ، ١٩٦٥) ، ص ٢٢٧ ــ ٢٢٨ .

٤ - التحرر من تدخل الهيئة التشريعية ٠

٥ - خضوعها لاجراءات التقاضى أمام المحاكم ٠

على أن هذه الخصائص أو بعضها على الأقل ليست مطلقة ٠ ولو جاز تطبيقها فى زمن معين فان تطبيقها فى الوقت الحاضر يعترضه الكثير من العقبات ٠ كما أن بعضها لا يتمشى مع الفلسفة والسياسة الاجتماعية والاقتصادية لكثير من البلاد الاشتراكية ٠ مما أدى الى اتجاه هذه البلاد نحو وضع تشريعات وتنظيمات للمؤسسات العامة تتلاءم مع ظروف التغيير الاجتماعى بها والأهداف التى تتطلع اليها ٠ ومن الأمثلة المفيدة فى هذا الصدد : الهند ويوغوسلافيا وباكستان وكوبا ومصر ٠

والى جانب هذه الخصائص الهامة التى يستمتع بها القطاع العام ، توجد صور عامة لتدخل الحكومة فى ادارة هذا القطاع ٠ وفى مقدمة هذه الصور التدخل فى رسم السياسة العامة للمؤسسات العامة ، والتدخل فى سياسات الأسعار ، والتدخل فى السياسات المتعلقة بشئون العاملين ، وأخيرا التدخل فى السياسات المالية للمؤسسات العامة (١) ٠

ويمكن القول بأن القطاع العام الآن يمر بمرحلة تجربة على نطاق واسع بعدد من الدول ٠ وقد تمكن من حل عدد من المشاكل ، وأوجد عددا جديدا منها ، فى مقدمتها ما يتصل بعلاقته بالأجهزة الحكومية وبالهيئة التشريعية ٠ ويبدو أن الوصول الى الحل السليم الذى يوفق بين استقلال القطاع العام وتحرره وبين الرقابة السياسية عليه لم تحققه بعد معظم الدول٠ وما زالت عملية التكيف تأخذ طريقها الى الصقل والنضوج ٠

ادارة الهيئات والمنظمات الخاصة

يوجد مجال ثالث للادارة يقع بين الادارة العامة وادارة الأعمال ٠ وهذا النوع من الادارة يشمل أوجه النشاط الادارى الذى يتوافر فى بعض المنظمات الدينية مثل جمعية الشبان المسلمين وجمعية الشبان المسيحيين ، وفى المنظمات المهنية المختلفة مثل نقابة المعلمين ونقابة المهندسين ونقابة

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٢٩ - ٢٣٣ ٠

الأطباء ، وفى الجمعيات والهيئات والمؤسسات التى تهدف الى رعاية مصالح أعضائها أو أسرهم من النواحى الاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

ويلاحظ أن هذا النوع من النشاط يختلف عن الادارة العامة فى أنه لا يهدف الى أداء خدمات عامة ، وانما يهتم بفئة خاصـــة من المواطنين . ويختلف أيضا عن ادارة الأعمال من حيث أنه لا يهدف الى تحقيق أرباح بمفهومها العام وانما يوجه دخله نحو رعاية المنتمين اليه هم وأسرهم .

ويمكن تقويم نجاح هذا النوع من الادارة بمدى رضاء الأعضـــاء المنتمين الى المنظمة ، هذا الرضا يمكن تبينه عادة من نتائج عملية الانتخاب الدورية لأعضاء مجالس الادارة أو من قرارات الجمعية العمومية ، أو ما الى ذلك .

الادارة الدولية

الادارة الدولية ميدان حديث نسبيا من ميادين الادارة له مقـــوماته وظروفه ومشكلاته الخاصة به . والادارة الدولية لا يقصد بها ادارة الأعمال التى على نطاق دولى ، ولا يقصد بها كذلك ادارة الموظفين الذين يمثلون حكوماتهم فى مجالات دولية ، انما يقصد بها ادارة المنظمات التى لها صفة دولية ، والتى لا تتبع أيا من الحكومات التى تعمل بها . ومن امثلة ذلك الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لها ، وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الدول الافريقية ، وما الى ذلك .

هذه المنظمات ، وقد زاد عددها خلال السنوات الأخيرة ، لهـــا من أصول الادارة وقواعدها ما لانصادفه فى مجال الادارة العامة بمفهومهـــا المألوف . فهذه الهيئات الدولية تعمل على تحقيق أهداف جاءت فى ميثاقها أو دستورها وتهدف عادة لخدمة المجتمع العالمى بأسره أو جزء معين منه ، وهى تستخدم فى سبيل ذلك امكانات تسهم فى تقديمها دول متعددة . هذه الامكانات ، مادية أو بشرية ، تحتاج ادارتها الى تخطيط وتنظيم وتنسيق واشراف ورقابة ، للوصول الى تحقيق أهداف المنظمة الدولية .

وتعدد مصادر هذه الامكانات ، واختلاف الدول التى تقدمها ، يثير

مشكلات من نوع خاص فى ادارة هذه المنظمات · كما أن اتساع الرقعة التى يغطيها نشاطها وانتشار هذا النشاط فى جهات متعددة موزعة فى أنحاء العالم يعطى هذا اللون من الادارة ميزات معينة ويستلزم تنظيمات ومعايير خاصة ، كما تبرز مشكلات قد لا نصادفها فى النشاط الحكومى الموجه لتحقيق الأهداف السياسية لدولة بذاتها ·

ولعل من أهم المشكلات التى تثور فى مجال الادارة الدولية وتثير اهتمام دارسى الادارة ، هى تلك المسائل المتعلقة بشئون العاملين وتنظيمهم· فالعاملون بهذه المنظمات يختارون من بلدان متعددة ومناطق متباعدة ، ويعملون كذلك فى جهات مختلفة قد تتباين تماما عن الجهات التى عاشوا فيها أو عملوا بها من قبل · وهم يمثلون حضارات وثقافات متباينة ، ويتكلمون لغات مختلفة · هذا التفاوت والاختلاف وان كان يسهم فى تحقيق الأهداف الدولية للمنظمات ، الا أنه يثير من الناحية الادارية أنواعا من المشكلات والصراعات ، منها مدى عمومية معايير الاختيار والكفاية ، ومنها كثرة عوائق الاتصال لتعدد اللغات والثقافات والخبرات والحضارات ، ومنها وجوب تغطية رقعة واسعة جدا فى العمل (خصوصا بالنسبة للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة) ، وهذا يعنى نقل العاملين الى جهات نائية تختلف تماما عما تعودوا عليه ، مما يستلزم وضع قواعد خاصة تكفل قدرا من العدالة فى نظم الأجور والمكافآت والمزايا والتسهيلات ··· الخ · فمن الطبيعى أن الموظف الذى يذهب ليعمل فى مدينة مثل لندن أو نيويورك تختلف ظروفه وأعباؤه الاجتماعية والمادية والشخصية عن الذى يذهب ليعمل فى أكرا أو صنعاء مثلا ·

ومن هنا لزم وضع تنظيم دقيق لنقل الموظفين وحقوقهم المترتبة على هذا النقل ، وبدلات الانتقال لهم ولأسرهم وتعليم أولادهم · والدخول فى اتفاقيات مع الدول المختلفة التى يعمل بها الموظفون الدوليون لتحديد معاملتهم وتسهيل عملهم وانتقالهم ، الى غير ذلك من القواعد الخاصة بهذا الوضع الذى لا تتعامل فيه دولة مع أخرى ولكن دولة مع هيئة دولية ·

ومن أهم المشكلات التى تثور فى هذا المجال مشكلة الولاء الوظيفى · فالموظف الذى يعمل فى مجال دولى واستعانت به هيئة دولية مقابل أجر معين

للتعاون فى تحقيق أهداف دولية ، يفترض أن يكون ولاؤه متجهــا لتحقيق أهداف هذه المنظمة . ولكنه فى الوقت نفسه مواطن لبلد يحس بالانتماء اليه والولاء له ولديه مشاعر وطنية واتجاهات سياسية معينة . فكيف يمكن أن يطالب بجعل ولائه الأول للهيئة الدولية التى يعمل بها وليس لبلده ووطنه ؟ وهل يمكن بمجرد صدور قرار تعيينه فى مثل هذه الهيئة أن يتحول ولاؤه ؟ وهل من السهل أن يتعامل مثلاً موظفان دوليان أحدهما من الهند والآخر من باكستان فى أثناء اشتعال أزمة بينهما دون أن يكون كل منهما متــأثرا بالمشكلات القائمة بين البلدين ؟

وماذا يمكن أن يكون عليه شعور موظف دولى من كوبا مثلا تجـــاه زميل له أمريكى عندما تتفاقم أزمة بين بلديهما ؟

وهل من الممكن أن يشعر مواطن عربى يعمل بالأمم المتحدة بمشاعر الزمالة تجاه آخر اسرائيلى لمجرد أنهما يعملان معا فى نفس المنظمة الدولية ؟

ومن المشكلات الأخرى التى تثيرها الوظيفة الدولية مسألة المقــارنة عند الاختيار للوظائف بين اعتبار الكفاءة وبين اعتبار آخــر يثــور بالنسبة للادارة الدولية فقط ، وهو اعتبار التمثيل الجغرافى . فهل من الضرورى ملء وظائف معينة من مواطنى بعض الدول حديثة الاستقلال مثـــلا لمجرد وجود تمثيلها حتى ولو لم تتوافر فيهم درجة الكفاءة المتاحة بالدول الأخرى؟

وهل من سلامة الادارة أن يرفض استخدام مواطن عربى مثلا بالأمم المتحدة فى وظيفة يصلح لها تماما لأن هذه الوظيفة من نصيب الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها تدفع نسبة أكبر من نفقات الأمم المتحدة ؟

ويبرز نوع آخر من المشكلات حينما تدعو الحاجة أحيانا الى الاستعانة بموظفين مؤقتين لمهام مؤقتة . فما هى حقوق هؤلاء الموظفين وواجباتهم ؟ وما هو موقفهم بالنسبة للهيئة الدولية ، والعمل الدولى والامتيازات التى قد يتمتع بها الموظف الدولى ؟

ومن المشكلات الأخرى التى تبرزها الوظيفة الدولية ما يرتبط بموضوع الحصانة الدبلوماسية التى يتمتع بها أو يمكن أن يتمتع بها الموظف الدولى

فى البلاد المختلفة التى يعمل بها • اذ أن الحصانة تقوم عادة على أســـاس المعاملة بالمثل بين حكومة وأخرى بحيث يتمتع دبلوماسيو كل بلد بالحصانة فى أثناء وجودهم على أرض البلد الآخر • أما فى حالة المنظمـــة الدولية كالأمم المتحدة ، فالعلاقة تصبح بين دولة وهيئة دولية ، وهى بالتالى ليست علاقة تبادلية ، وانما تتوقف الى حد كبير على علاقة الدولة صاحبة السيادة بالمنظمة الدولية ، ومدى ايمانها بأهدافها ورغباتها فى التعاون معها • وهذا يؤدى أحيانا الى عدم المساواة فى امتيازات العـــاملين الدوليين بدول مختلفة •

كل هذه وغيرها أمور تثير مشكلات وموضوعات تختص بها الادارة الدولية • فمن الواضح أن اختيـــار الموظفين الدوليين وترقيتهم ونقلهم والاستغناء عنهم ومكافآتهم ، والنواحى المتعلقة بولائهم والتزاماتها وروحهم المعنوية واتصالاتهم ، وما الى ذلك ، مسائل ذات طابع خاص • وهذا النوع من الادارة تختص بدراسته وبحثه الادارة الدولية التى أصبحت اليوم ميدانا جديدا من ميادين نشاط الادارة •

الفصل الرابع

تطور الإدارة

كان للادارة منذ القدم اهميتها بالنسبة للمجتمعات المنظمة وبالنسبة لتطور هذه المجتمعات . والمعلومات التى وصلتنا عن الحضارات القديمة تدل على وجود نوع من التنظيم الحكومى المتطور فى تلك الحضارات . فعن طريق الادارة والتنظيم امكن لبناة الأهرام أن ينفذوا أضخم مشروع فى تاريخ الحضارات القديمة . ذلك أن بناء الأهرام قد تطلب عملا اداريا وتنظيميا رائعا للغاية .

ولعله مما يدعو الى التامل أن قدماء المصريين قد عرفوا انماطا متقدمة من الادارة . فهم مثلا قد استعملوا التخطيط من اجل التحكم فى الموارد المتاحة . وفى جزيرة أسوان بمجرى النيل عند مدينة أسوان دليل قائم على تقدم أساليب الادارة فى تلك الحقب الفرعونية السحيقة . فعلى صخور هذه الجزيرة نحت بالهيروغليفية مقياس يوضح منسوب مياه النيل . وبواسطة

هذا المقياس كان المصريون القدماء يقدرون مستوى الفيضان وكمية المياه ، ومن ثم يقدرون مساحة الأراضى التى ستروى ريا دائما ، وتلك التى ستروى رى الحياض ، ثم يقررون نوع المحاصيل التى سوف يزرعونها فى كل أرض منها . وبعملية حسابية كانوا يقدرون كمية حصاد العام ، ومنها يعلمون مقدما الايرادات ويقومون الموقف ، وهل سيكون هناك فائض غلال يدخل المخازن ، أم قحط ومن ثم تفتح المخازن ليقدم الغلال المخزون للشعب ، أم أن الحال سيبقى على ما هو عليه (١) . وهذه العملية تماثل الى حد كبير عملية التخطيط فى العصر الحديث ، حيث يتدخل الانسان لتنظيم نواحى الحياة وتشكيل المستقبل بطريقة مثلى تتفق مع أمانيه وتوقعاته .

وهكذا ظهرت نماذج ادارية وتنظيمية متقدمة فى حضارة مصر القديمة، كما وجدت فى غيرها من الحضارات . ففى الصين القديمة عرف أقدم نظام فى التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس عقد امتحانات بين المتقدمين للدخول فى الخدمة العامة واختيار الأصلح (٢) . وهو اجراء تقدمى جدا لم تعرفه الدول الحديثة الا فى القرنين التاسع عشر والعشرين .

وأذا كانت الادارة العامة قديمة قدم الحكومات ، فان نموها سار مع نمو الدولة . ففى أبسط المجتمعات لا توجد ادارة عامة لأنه ليس لدى الأفراد ما يمكن أن يديروه . ولكن حينما ينمو حجم المجتمع أو يزداد تعقيدا تصبح الادارة ضرورية . حدث هذا عندما توسعت أملاك الزعماء والملوك ، وعندما شرع الناس فى الاشتراك فى الأعمال الجماعية التى تحتاج الى تنظيم واشراف . والادارة العامة التى من هذا القبيل كانت تعكس سطوة الحكم وتدور فى كثير من الأحيان حول تحصيل الضرائب وتجهيز الجيوش ، وقد تقوم أيضا ببعض الأعمال الانشائية العامة . يؤكد هذا المعنى هذه الرواية عن جابى الضرائب فى عهد قدماء المصريين .

« ها قد نزل الآن جابى الضرائب ليسجل المحصول ومعه مساعدوه يحملون العصى ، ورجال الشرطة يحملون سعف النخيل ويرددون : « آتنا

---

(١) يمكن أن نستشف بعض هذه المعانى من قصة سيدنا يوسف .

2. Albert Lepawaky : Administration, (New York : Alfred Knopf, Inc., 1949), pp. 78-81.

حنطة » • ومن عصى من المكلفين بالضريبة كان يطرح أرضا ويجلد ثم يربط ويرمى به فى الماء (١) » •

والادارة العامة فى معناها الأخص تظهر عندما تصبح أملاك الزعيم أو الملك ـ أو جزء منها ـ بالقدر الذى لا يمكنه هو وعائلته من أن يستغلوها أو يديروها ، فلا تدار بواسطة الخدم أو التابعين ، وانما تنتقـــل ادارتها الى موظفين عموميين •

وبالرغم من أن هذا الانتقال من ملكية الحاكم الى الملكية العامة قد يبدو خطوة ثورية من الناحية النظرية ، الا انه كثيرا ما يكون فى الواقع تطورا ويمر بمراحل انتقالية تستغرق قرونا • وليس من المحتمل ان تظهر الادارة العامة بمفهومها هذا الا متى بلغ نظام المجتمع الاقتصادى مرحلة معينة من تطوره ، وان كان السبب المباشر المؤدى اليها هو سبب فكرى عقائدى أساسه الفكرة العامة بأن انواعها معينة من الممتلكات تخص المجموع بما يدحض نظريات الحكم المطلق "Absolutist Theories" (٢) •

وعندما يحدث مثل هذا التحول تولد الادارة العامة • فالرجل الذى كان يعمل سلفا كخادم للزعيم أو للملك يدير شئونه الخاصة ، يصبح نتيجة لهذا التحول ـ من وجهة النظر الادارية ـ موظفا عاما • وبصفته خـــادما للملك عاملا باسمه ، كان وفقا للنظام الســـابق ، أعلى مرتبة ومنزلة من الجمهور • بينما يفترض فى الموظف العام أن يصـــبح خادما للجمهور أو خـــادما عاما "Public Servant" ، اذ أنه يقـــوم بعمله باسم الشـــعب ولمصلحة الشعب •

ان تطور الادارة العامة فى وقتنا الحاضر لا ينشأ عن حقيقة كـــون عدد الأمم التى تسعى لتحكم ذاتها ديموقراطيا هو اكبر منه فى أى وقت مضى

---

(١) المرجع السابق ، ص ٨٩ •

(٢) مثل هذه التغييرات احتاجت انجلترا الى تسعمائة سنة لاكمالها ، بينما تم هذا فى بعض الدول العربية ـ المملكة العربية السعودية ـ خلال جيل واحد •

فحسب ، مع أن هذا العامل وحده مبرر كاف للاهمية التي تعطى لهـا ، وانما أيضا بسبب التغيير الاجتماعى الهائل الذى يجتاح المجتمع الانسانى · والذى لا يمكن التكهن بما ستصل اليه نتائجه النهائية ·

وفى الماضى كان تعامل الفرد مع الحكومة عن طريق موظفين شـبه مستقلين مارسوا سلطات واسعة ، سواء خولت لهم بصفة شرعية أم لا · ولكن فى عالمنا المعاصر أصبحت معظم معاملات الفرد ومصالحه مع منظمات، حيث يلجأ الفرد فى انجاز أى عمل الى موظفين عموميين قد لا يمت لهـم بأى صلة · وهؤلاء الموظفون يمثلون منظماتهم التى تخولهم سلطات معينـة تستعمل فى حدود القانون ·

واذا كان سير هذا التطور ، الذى يبتعد بالمعاملات عن العلاقة الشخصية والمعانى الانسانية ما يزال بطيئا فى بعض البلاد بالنسبة لما هو عليـه فى مجتمعات أخرى ، فلابد أن تتسارع خطاه فى المستقبل القريب بفعل ظروف التغيير التى تجتاح معظم المجتمعات النامية ·

ولهذا التطور الاجتماعى أهمية بالنسبة للادارة العامة · فالسـواد الأعظم من المنظمات المتزايدة هى منظمات عامة تعمل بواسـطة موظفين عموميين · وهؤلاء الموظفون الذين يشكلون الجـانب الانسانى فى هذه المنظمات المجردة يقع على عاتقهم واجب أدبى كبير من حيث معاملة الجمهور بدرجة مناسبة من الود والانسانية ، وعليهم أن يقاوموا اتجاهات المعاملة الجماعية والنظرة اللاشخصية الى الآخرين ، والتى تنتج عادة من ضخامة المنظمات وضخامة أعداد المتعاملين معها ·

تطور الادارة فى العصر الحـديث

ان العرض الذى نقدمه فى الصفحات التالية لتطور الادارة لا يهدف الى تقصى حالها فى الحضارات القديمة ، ولا حتى فيمـــا يلى تلك الحقب المدفونة فى طيأت متراكمة من الماضى ، فمثل هذه الدراسة التاريخية قـــد يتاح لها المجال مستقبلا · والذى يهمنا هنا من دراسة التاريخ هو الوصول الى تلك الفترة التى بدأ عندها تطور الادارة فى العصر الحديث · وهـــذا التطور يتناول جانبين هامين :

الأول : تطور الادارة من حيث القائمين بها · ونركز فيه على : نظام الصلاحية فى الاختيار ·

الثانى : تطور الادارة من حيث أساليبها · ونركز فيه على : الادارة العلمية ، والعلاقات الانسانية ، وادارة النظم ·

اولا : نظام الصلاحية فى الاختيار للخدمة العامة

تفيد المعلومات التى وصلتنا عن الادارة فى العصور الوسطى ، أن نظام الاقطاع الذى كان سائدا فى تلك الفترة وخاصة فى أوروبا ، كان قائما على أساس أن الملك يحكم بوساطة الأمراء الذين يمتلكون الاقطاعيات بما عليها من حرث ونسل ودابة · وفى مقابل هذا كان كل أمير يقدم ســـنويا عددا من الجنود وكمية من المال · وقد استمر هذا الوضع فترة من الزمن ، الى أن توسع ملوك بعض الدول ـ خاصة بروسيا ـ فى الفتوحات وغزو الدول الأخـــرى ·

وكان من نتائج الفتوحات والتوسع الحربى أن ظهرت حاجة الملوك الملحة الى المزيد من المال والجنود ، والى ضرورة الاعتماد على عدد من الموظفين يؤدى المهام المتزايدة للدولة ، والخدمات الجديدة التى لم تـــكن تمارسها من قبل حينما كانت وظيفتها مقصورة على مجرد جمع الضرائب والدفاع · وازاء هذه الحاجة المتزايدة بدأ الملوك يعينون فى الوظائف العامة، واخذوا يعتمدون على أنفسهم فى تجنيد الرجال وجباية الأموال ·

ولكى ينشىء الملك جهازا اداريا من العدم، ولكى يضمن ولاء هذا الجهاز

لشخصه وائتماره بأمره ، تمت التعيينات بالخدمة العامة على أساس متحيز تماما وفى نطاق مغلق · فقد بدأ الملوك الاختيار للوظائف العامة من بين الأقارب والأصهار والأصدقاء ورجال البلاط الملكى والحاشية العسكرية ، واقربائهم واصهارهم واصدقائهم · وهكذا بقيت طوائف الشعب المختلفة خارج مجال الاختيار وحرمت من الوظائف العامة ·

ويطلق على هذا النظام شغل الوظائف العامة « **النظام الفاسد** 'Spoil System' لأن التعيين كان يتم على أساس واحد من ثلاث اعتبارات شخصية بحتة وغير موضوعية فى شغل الوظائف العامة تشمل :

تعيين الأقارب "Nepotism"

تعيين المعارف والأصدقاء "Patronage"

تعيين الأنصار السياسيين "Favourtism"

وكان من نتائج ممارسة هذه السياسة فى التعيين سوء الخدمة العامة وفسادها · مما أدى الى ردود فعل سيئة لها · وقد تمثلت ردود الفعل هذه فى ضغوط قوية واقعة على الملوك والحكومات للعدول عن هذه الطريقة الجائرة ، وتطوير نظم الخدمة العامة ، واتاحة الفرص المتكافئة لذوى الكفاية من أبناء الشعب لتولى شرف خدمة الدولة ·

وكان فى مقدمة ردود الفعل ثورة الجماهير التى حرمت من تولى المناصب العامة والوظائف الحكومية · وقد أصبحت الجماهير فى مقدمة القوى الضاغطة الهائلة على حكوماتها مطالبة بتوفير نوع من العدالة فى شغل الوظائف قائم على أساس « تكافؤ الفرص » واختيار أصلح العناصر لأداء الخدمة العامة ·

ومن ناحية أخرى كانت الثورة الصناعية قد احدثت آثارها الطيبة فى الانتاج ·وأدرك رجال الأعمال أن كفاية الادارة فى مقدمة العوامل التى تمكنهم من تحقيق ربح متزايد ، وكفاية الادارة مرتبطة تمام الارتباط باختيار أصلح العناصر لأداء العمل · وهكذا سارت ادارة الأعمال فى هذا الطريق التقدمى شوطا بعيدا ، بينما بقيت الادارة الحكومية متخلفة · وسرعان ما تنبه رجال الأعمال الى هذا التخلف ، ومن ثم أصبحوا أيضا قوى

ضاغطة ـ الى جانب الجماهير ـ تدفع الحكومة فى اتجاه الاصلاح وتطوير أساليبها فى التعيين بالخدمة العامة · وقد حفز رجال الأعمال على هذا عاملان هامان :

الاول : أن نجاح المشاريع وكفايتها مرتبط الى حد كبير بمدى كفاية الخدمات الحكومية التى تستفيد منها هذه المشاريع ، مثل خدمات النقل والامن والانارة والمياه والمواصلات والاتصالات والتعليم والصحة وما اليها· وكان من الضرورى أن تهتم الحكومة بتوفير هذه الخدمات وتحسينها حتى لا تتأثر المشروعات ·

الثانى : أن رجال الاعمال يدفعون ضرائب سخية للحكومة ، ولذلك فهم يتوقعون أن تحسن الحكومة استخدام ما تحصله منهم وأن تنفقه خير انفاق ممكن ·

وتحت ضغط الجماهير ورجال الأعمال ، وأمام التقدم الواضح الذى احرزته ادارة الأعمال برغم حداثة عهدها ، اضطرت الحكومات أن تعدل تدريجيا عن النظام الفاسد فى التعيين بالوظائف العامة · وكانت انجلترا فى مقدمة الدول التى أخذت « **بنظام الصلاحية** Merit System» للتعيين فى الحكومة فأدخلته سنة ١٨٥٢ ، ثم تبعتها فرنسا (١٨٨٢) ، فالولايات المتحدة (١٨٨٣) ·

وقد اقترن دخول هذا النظام فى أمريكا بصدور قانون الخدمة المدنية فى ذلك العام · وتضمن القانون مبادىء هامة منها انشاء هيئة مستقلة للخدمة المدنية ، والاختيار على أساس امتحانات المسابقة ذات الصبغة العملية ، وتحديد فترة اختبار للموظف الجديد يكون فيها تحت الملاحظة ، واعفاء الموظفين من التبرع للاحزاب السياسية ، وتفضيل المصابين من المحاربين فى الوظائف العامة ·

ويلاحظ أن مصر تأخرت كثيرا فى الأخذ بهذا النظام · فقد استحدثته سنة ١٩٥١ بعد صدور القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وانشاء ديوان الموظفين فى نفس العام ، ولم يبدأ تنفيذه جديا الا فى أغسطس ١٩٥٢ بعد قيام الثورة ·

ويعتمد نظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين على عقد امتحـــانات مسابقة للمتقدمين للحصول على الوظيفة بعد الاعلان عنها . هذه الامتحانات تختلف فى طبيعتها ومضمونها وأسلوبها من منظمة لأخرى ، وباختـــلاف الوظائف والأعمال. وتقوم ادارات شئون العاملين عادة بالاعلان عن الوظائف بالصحف أو المجلات العلمية أو الأماكن التى يتردد عليها جمهور معين من المتخصصين أو الفنيين كالجامعات والنقـــابات الفنية ، ويتم التعيين فى الوظائف من بين أوائل الناجحين المستوفى لباقى الشروط المقررة .

ويعد الأخذ بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بالحكومة عـلامة طريق هامة فى تاريخ تطور الادارة العامة وذلك لما حققه من أهداف يمـكن اجمال أهمها فيما يلى :

١ - اختيار أصلح العناصر من بين الموارد البشرية المتاحة لتـولى الوظائف العـــامة . وليس بخاف أثر هذا الاجراء على كفاية الخـــدمة العــامة .

٢ - تحقيق تكافؤ الفرص ، بمعنى أن الوظيفة العامة أصبحت حقـا لمن هو أهل لها بصرف النظر عن أصله أو نسبه أو صلاته. وقد أدى هذا بدوره الى اتجاه الخدمة العامة نحو الديموقراطية .

٣ - توفير العوامل التى تمكن من اختيار الخدمة العامة كمهنة مستقرة مع امكان التخصص فى هذا المجال (١) . فالاعتماد على نظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بوظائف الحكومة أبعدها عن أن تصبح مكافاة لبعض الأشخاص والفئات . وحدد طريقا واضــحا وسليما للوصـــول اليهـا ، وبذلك اسـتقرت الخـــدمة العامة كمهنة يمكن أن يتطلع اليها من يرغب فيها وأهل لها .

وتأخذ أغلب دول العالم الآن بنظام الصلاحية فى الإختيـار والتعيين بالخدمة العامة ، فيما عدا المناصب التى تشغل على أساس سياسى ، كما هو الحال فى مناصب الوزراء والمحافظين .

---

1. O. Glen Stahl : Public Personnel Administration. (New York : Harper and Brothers, 1966) p. 24.

نظام الصلاحية والتطبيق الاشتراكي :

يلاحظ أن التطبيق الاشتراكي فى مصر قد رتب مسئولية الدولة عن تحقيق العمالة الكاملة ٠ بعد أن أصبحت تمتلك معظم فرص العمل ٠ ولهذا لجأت الحكومة الى اتباع سياسة جديدة هادفة الى تعيين جميع الخريجين واتاحة فرص عمل متساوية لهم جميعا ٠ وبالرغم من عدالة هذا الأجراء ، وانسانيته ، وتسليمه بالأمر الواقع ، الا انه قد أدى الى عدد من النتائج التى تؤثر على كفاية الخدمة العامة ، وذلك على النحو التالى :

١ ـ ان سياسة تعيين الخريجين جميعا لم تقم على أساس التخطيط العلمى للقوى العاملة بالدولة بحيث يوجه الخريجون وجهة المجالات والوظائف التى تناسب تخصصاتهم ، وبالأعداد التى يتطلبها انجاز العمل ووفق معدلات أداء مقررة ٠

٢ ـ اذا كان تعيين الخريجين بالجملة يضمن لحملة الشهادات العليا فرصة الحصول على الوظيفة العامة ، بصرف النظر عن مدى رغبتهم فى الوظيفة وملائمتهم لها وقدرتهم على ممارسة اختصاصاتها ، فان هذا الاتجاه يجعل الدولة أشبه بفاعل الخير ، ويؤدى بالشباب من خريجى الجامعة الى أخذ الأمور ببساطة ، وربما الى نوع من السلبية تجاه مستقبلهم ٠ فالحصول على الوظيفة ـ وهو أمر هام بالنسبة للخريج ـ أصبح يتقرر فى دوره وفق روتين عام ٠ وأصبح الخريج الجديد متأكدا من الحصول على فرصة العمل، استعد لها أم لم يستعد ، سعى اليها أم لم يسع ٠

٣ ـ ان تعيين الخريجين ، كل الخريجين ، فى مجتمع تسيطر عليه قيم اجتماعية وانسانية قد لا تحكمها بالضرورة فى المقام الاول عوامل منطقية أو موضوعية ، قد أدى الى تركيز أعداد ضخمة منهم فى العاصمة وعواصم المحافظات ، وخلو المناطق الريفية وأجهزة الادارة المحلية بالمدن الصغرى والقرى من الأعداد الضرورية من العاملين الذين تحتاجهم فى شتى المجالات٠ وذلك بسبب الضغوط الاجتماعية المستمرة على مراكز اتخاذ القرارات بالعاصمة فى صورة وساطة ورجاء لتوجيه الموظفين الجدد الى المناطق الحضارية ٠ ولذلك يمكن القول بأنه لا يوجد لدينا فائض عمالة فى الوقت الحاضر بقدر ما يوجد لدينا سوء توزيع عمالة ٠

٤ - تركيز أعداد كبيرة من الموظفين فى وحدات ليست بحاجة الى خدماتهم جميعا له نتائجه السيئة · فهو فى المقام الأول درب من دروب البطالة المقنعة ، وهو فى نفس الوقت مصدر قلق واضطراب يؤثر على الروح المعنوية للموظف الجديد الذى لا يجد عملا يعمله ، وهو كذلك عبء على الادارة ، لأن زيادة حجم العمالة دون استثمار يذكر لها ليس فقط عبئا اقتصاديا ، وانما هو أيضا عبء ادارى وتنظيمى · وأخيرا فان البطالة المقنعة كظاهرة مرضية يمكن أن تنتشر عدواها الى باقى العاملين فى المنظمة ·

ان الرغبة فى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل ، تعنى تحقيق مجموعة متكاملة من الأهداف المترابطة لكل من التغيير الاجتماعى والتغيير الاقتصادى واذا كانت سياسة تعيين الخريجين تمثل احد الاتجاهات الاجتماعية الهامة للتطبيق الاشتراكى عندنا ، فان الانتاج فى مقدمة العوامل المؤثرة فى تحقيق النمو الاقتصادى · وحينما نربط موضوع الانتاج بسياسة تعيين الخريجين، يبدو أن اهتمامنا فى المقام الأول قد انصرف الى اشباع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للخريجين ، وفى كثير من الأحيان بدرجة تتجاوز التحديات التى يمكن أن تدفعهم الى البذل فى العمل والحرص على زيادة الانتاج (١)·

ومن ناحية اخرى ، فان سياسة تعيين جميع الخريجين تعنى أن التعيين قد اصبح هدفا فى ذاته ، وهذا من وجهة نظرنا خطوة للوراء بالنسبة للنظم الحديثة فى ادارة الأفراد ، وما التزمت به من الأخذ بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين ·

وفى مواجهة هذه النتائج وغيرها مما يترتب على سياسة تعيين الخريجين بالجملة ينبغى :

١ - التنسيق بين تخطيط التعليم العالى فى مصر على المدى الطويل وبين خطة التنمية القومية الشاملة ، بحيث يوجه الطلاب الى مجالات الدراسة التى توفى مستقبلا احتياجات التنمية بالاعداد اللازمة من الخريجين فى كافة التخصصات ·

٢ - اعداد برامج التدريب قبل الخدمة ، والتى ينتظم بها المعينون الجدد

---

(١) عبد الكريم درويش « اقتصاديات الحوافز » · مجلة الادارة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، القاهرة · مطابع الاهرام التجارية ، العدد الثانى ، اكتوبر ١٩٦٩ ، ص ٧٨ ·

بكافة الأجهزة والوحدات الادارية ، لتأهيلهم لشغل الوظائف الجديدة وأداء اختصاصاتها كما ينبغى · فالمؤهل الدراسى وحده لا يعنى قدرة الموظف على اداء عمل لم يدرب عليه ·

٣ ـ اعادة النظر فى توزيع الموظفين على أساس احتياجات كل وحدة، وتوجيه فائض العمالة الى الأجهزة الجديدة والمحليات ·

٤ ـ تقييم العاملين على أساس معدلات الأداء · وهذا يتطلب وضع معدلات اداء للاعمال المختلفة على أساس قياس علمى لها ·

ثانيا : الادارة العلمية
(١٩٠٠ ـ ١٩٤٠)

١ ـ فردريك تايلور :

يلقب فردريك تايلور "Fredrick Taylor" ـ وهو مهندس امريكى كان يعمل فى مصنع للصلب ـ بلقب « مؤسس الادارة العلمية » · ومع ذلك فجذور مبادئه فى الادارة والتنظيم يمكن أن تستشف من بعض الكتابات المبكرة فى الادارة · وكما هو الحال فى باقى الميادين العلمية ، فان مبادىء الادارة العلمية قد اكتشفت تلبية للحاجة الشديدة اليها · ذلك أن قيام المشروعات الضخمة واستخدام الآلات الباهظة التكاليف قد أدى الى الاهتمام بمشكلات الادارة ومحاولة الوصول الى طرق رشيدة تحقق وفرة الانتاج مع اقل جهد وتكلفة ·

وكان تايلور قد لاحظ فى أثناء اشرافه على العمال وهم يطرقون الصلب انهم يتبعون طرقا مختلفة فى أداء هذه العملية · ولكنه لاحظ أيضا أن هناك طريقة واحدة معينة تفضل هذه الطرق جميعا ، وتاتى باحسن النتائج فى اقصر وقت · وقد كان اهتمامه هذا باكتشاف أفضل الطرق لطرق الصلب بداية اهتمامه باكتشاف افضل الطرق للقيام بعمليات اخرى · مما دعى الى القول بأن كل عمل يمكن أن يؤدى بطرق مختلفة ·· ولكن بدراسته وتحليله يمكن أن نتوصل دائما الى « **طريقة واحدة مثلى** » أى "One Best Way".

وقد انصرف اهتمام تايلور أساسا الى محـــاولة تحقيق كفاية أداء العنصر البشرى والامكانات المادية المستخدمة فى الانتـــاج وترتيب أدوات الانتاج وذلك ترتيبا منطقيا عن طريق دراسة عنصرى الوقت والحركة ... "Time and Motion Studies" وتهدف هذه الدراسة ـ التى أصبح يطلق عليها « حجر الزاوية فى الادارة العلمية » ـ الى تقرير الحركات الضرورية للعامل الممتاز لكى يؤدى العملية الموكولة اليه فى أقصر وقت وبأقل جهد ممكن .. ثم يدرب باقى العمال على هذه الحركات بالذات حتى يتقنوها .

وقد كان من نتائج عمل تايلور كتابه القيم الذى نشر عام ١٩١١، بعنوان: « مبادىء الادارة العلمية "The Principles of Scientific Management" (١) »

وعلى الرغم من أن المبادىء التى جاء بها تايلور كان يقصد بها التطبيق العام ، الا انها لم تركز على الادارة فى مستوياتها العليا ، واقتصرت على المستويات الانتاجية . فقد اهتم أساسا بكفاية العمال والرؤساء القائمين فعلا بعمليات الانتاج . وانشغال تايلور بهذه المستويات جعله لا يهتم بالوصول الى أسس ومبادىء ادارية تهم جميع المستويات وتتصل بالوظائف العليـــا فى العمـل .

ولعل أهم ما أسهم به تايلور فى نظـــرية الادارة هو اصراره على استخدام الطريقة العلمية فى البحث . وهو فى هذا يقرر أن كتابه قد وضع لكى يحقق الأغراض الآتية (٢) :

١ ـ أن يوضح عن طريق الأمثلة البسيطة التى قدمها الخسائر الفادحة التى تعانى منها الدولة نتيجة نقص الكفـــاية فى أداء معظم الأعمال التى تؤدى يوميا .

٢ ـ محاولة اقناع القارىء أن علاج نقص الكفاية يتركز فى استخدام منهج ادارى منظم "Systematic Management"، وليس فى محاولة البحث عن شخص غير عادى أو ذى قدرات خارقة لتولى العمل .

---

1. Fredrick Taylor : The Principles of Scientific Management, (New York : Harper anh Brothers, 1911).

(٢) المرجع السابق ، ص ٧ .

٣ ـ اثبات أن أفضل أنماط الادارة يقوم على أساس واضح ومحدد من القوانين والقواعد والمبادىء والأسس العلمية • وأن المبادىء الأساسية للادارة العلمية يمكن أن تسرى على جميع أنواع النشاط البشرى ، من نشاط الأفراد العاديين الى نشاط المؤسسات الضخمة التى تحتاج الى نوع معقد من التعاون •

ويحاول تايلور اخيرا أن يقنع القارىء عن طريق الأمثلة بأنه أينما طبقت هذه المبادىء تطبيقا سليما فانه يمكن الحصول على نتائج غاية فى الدهشة •

وفى محاولة تطوير هذه النظرية ، أشار تايلور الى أنه بصدد فلسفة جديدة ، للادارة ، فلسفة تأخذ الادارة فى ظلها مسئوليات أكثر فى التخطيط والاشراف •

وقد حدد تايلور عددا من المهام الجديدة للمديرين ، هذه المهام تشمل (١) •

١ ـ التحديد العلمى لكل عنصر فى عمل الأفراد •

٢ ـ الاختيار العلمى للعاملين وتدريبهم •

٣ ـ تعاون الادارة والعاملين لانجاز الأعمال وفقا للطرق العلمية •

٤ ـ التقسيم العادل للعمل بين المديرين والعمال ، مع مسئولية المدير عن تخطيط العمل وتنظيمه •

وواضح أن اصرار تايلور على استخدام الطريقة العلمية فى الادارة، وعلى ترشيد العملية الادارية واختصار الوقت الضائع والخطوات غير الضرورية منها ، هو فى واقع الأمر اصرار على تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة، واصرار أيضا على استنزاف جهد العامل وفكره وامكاناته من أجل زيادة الانتاج ، مع عدم اتاحة اى فرصة يمكن أن تحد من ذلك •

وكان لظهور أفكار تايلور رد فعلها القوى • فقد تصادف بعدئذ أن قامت الحرب العالمية الأولى ، واعتمدت الدول على مبادىء الادارة العلمية فى

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٦ ـ ٣٨ •

الانتاج الحربى وتعبئة الجيوش وشحن السفن وتفريغها وما الى ذلك ·
وهكذا راجت نظرية الادارة العلمية وراء التسابق على الأخذ بأصولها وخاصة فى كل من الولايات المتحدة وبريطانيا ·

غير أن هذه الثورة العلمية التى جاء بها تايلور فى مجال الادارة كان لها صورتها الأخرى ، فاصرار المنظمات على الأخذ بأصول الادارة العلمية حرصا على تحقيق اهداف المنظمات وزيادة الانتاج والأرباح سنويا ، جاء على حساب تضحيات من جانب العنصر البشرى الذى كان عليه أن ينتج بطريقة علمية ، وان ينتظم فى خط الانتاج تماما كالآلة تحسب عليه حركاته ويعمل وفقا لخطوات روتينية متكررة تبعث على السام والملل ، وتقتل روح المبادأة والابتكار والطموح ·

وهكذا لم تترك الادارة العلمية مجالا للعوامل غير الرشيدة فى البشر، تلك العوامل التى تدفع الانسان أحيانا للخروج على القواعد والتمرد على النظم الثابتة وتطويعها لصالحه تلبية للاحتياجات والاتجاهات غير الرشيدة لدى الأفراد ·

لقد كان اهتمام تايلور بتحقيق كفاية الانتاج والاقتصاد من طريق دراسة الوقت والحركة دعوة للتركيز كلية على المشروع ، ولجذب الانتباه الى زيادة الانتاج · لدرجة أن دراسة الادارة اقتصرت ـ الى حين ـ على دراسة ترشيد ادارة المصنع ، بينما أهملت الاعتبارات الأهم والأعم المتصلة بالجوانب الاجتماعية والانسانية للعاملين فيه ·

٢ ـ فايول ونظرية الادارة :

لو أن العمل الذى قام به هنرى فايول "Henry Fayol" اتيح له ألا تحجبه الحماسة التى صاحبت ظهور أعمال تايلور ، فربما تغير تاريخ نظرية الادارة ولربما ظهرت مبادىء الادارة العامة فى زمن مبكر ·

فعلى حين شغلت أمريكا وانجلترا بالنتائج التى توصل اليها تايلور كانت هناك محاولات هامة تجرى على أرض فرنسا بمعرفة هنرى فايول ، رجل الصناعة الفرنسى ، وربما كان فايول الأب الأول للادارة الحديثة · وانه وان كان الكتاب فى مجال الادارة العامة بكل من الولايات المتحدة وبريطانيا لم يتنبهوا الى جهود فايول حتى عام ١٩٢٠ ، أو بعد ذلك التاريخ ، الا أن

جهود فايول فى مجال الادارة العامة قد ظهرت فى فرنسا عام ١٩١٦ تحت عنوان:الادارة الصناعيةوالعامة "Administration Industrielle et Générale" ولم يترجم هذا المؤلف ـ الذى نشر بالفرنسية ـ الى الانجليزية حتى عام ١٩٢٩ فى بريطانيا ، وعام ١٩٤٩ فى الولايات المتحدة الأمريكية (١) ٠ وان كان جانب من انتاج فايول قد تضمنته مجموعة الوثائق التى أصدرها جوليك وايرويك سنة ١٩٣٧ (١) ٠

وقد كتب فايول كأحد العاملين بالادارة ٠ ومن هنا قدم خبراته الطويلة وملاحظاته الهامة التى أسهمت فى تحديد أسس الادارة ٠ وهو فى هذا لم يحاول أن يخرج بنظرية منمقة للادارة أو فلسفة شخصية لها ٠ ومع ذلك فالملاحظات التى أسداها فايول تتلاءم تماما مع نظرية الادارة التى تأخذ مكانها الآن ٠

وقد اهتم فايول بالادارة فى قطاع الأعمال ٠ ولما كانت الأصول العامة للادارة يمكن أن تسرى فى ميدانى الادارة العامة وادارة الأعمال ، ونظرا للحقائق الهامة التى أبرزها فاننا نقدم ملخصا لما جاءت به أفكاره ٠

لقد وجد فايول أن النشاط فى ادارة الأعمال يمكن أن يقسم الى ٦ مجموعات ، تشمل النواحى الآتية (٢) :

١ ـ الفنية (الانتاج) ٠

٢ ـ التجارية (المشتريات ، والمبيعات ، والتبادل) ٠

٣ ـ المالية (الموارد المالية ، الاستثمارات ، والمصروفات) ٠

٤ ـ الأمن (للممتلكات والأشخاص) ٠

٥ ـ الحسابات (بما فى ذلك الاحصاء) ٠

وقد أورد فايول أن هذه المهام تتواجد فى كل منظمة مهما كان حجمها ٠

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٧ ٠

1. Luther Gulick and L. Urwick, eds: Papers on the Science of Administration, (New York: Institute of Public Administration, 1947).
2. Henry Fayol: General and Industrial Administration, (London: Isaac Pitman and Sons Ltd., 1949), p. 3.

وأن المهام الخمسة الأولى منها معروفة ويدركها الجميع · ولذلك ركز فى كتابته على دراسة العنصر الأخير الخاص بالادارة · ويمكن القول بأن مؤلف فايول قد تضمن موضوعات تعالج النواحى التـــالية : صـــفات الاداريين وتدريبهم ، والأسس العامة للادارة ، وعناصر الادارة · ويلاحظ أن فايول قد فرق بين الأسس والعناصر ، بأن قصر الأسس على القواعد والمبادىء ، بينما شملت العناصر وظائف الادارة (١) ·

(أ) صفات الاداريين وتدريبهم :

ويرى فايول أن الاداريين يحتاجون الى بضعة مقومات هامة تتضمن: الاستعداد البدنى والعقلى والخلقى ، والمبادأة ، والولاء ، والحكمة ، والتعليم والمهارات الفنية ، والخبرات المتصلة بالعمل ·

وقد نوه فايول بأهمية المهارات الفنية بالنسبة للعامل · كما اكد على أهمية المهارات الادارية وازدياد حاجة الفرد اليها كلما ارتقى فى الســـلم الوظيفى حتى تصبح أهم المهارات بالنسبة لكبار المنفذين· ويصل فايول من هذا الى أهمية أسس الادارة ، وأهمية الدراسات والتدريب الادارى · وينتقد بشدة خلو مناهج المعاهد الفنية من الموضوعات المتصلة بالمهـــارات الادارية · ويؤكد فايول أن القدرات الادارية يمكن أن تكتسب مثلمـــا تكتسب المهارات والقدرات الفنية فى المعاهد وفى بيئة العمل ·

(ب) الأسس العامة للادارة :

مع تسليم فايول بأن أسس الادارة مرنة ولا تعبر عن قواعـــد ثابتة محددة ، فانه قد وضع ١٤ مبدأ من مبادىء الادارة التى توصل اليها نتيجة مشاهداته وخبراته · وهذه المبادىء تشتمل على ما يأتى :

١ ـ تقسيم العمل : Devision of Labour

وهو التخصص الذى نادى به الاقتصاديون كضرورة هامة للاستخدام الأمثل للقوى العاملة · ويرى فايول انطباق هـــذا المبدأ على جميع أنواع النشاط ادارية كانت أم فنية ·

1. Harold Koontz and Cyril O'Donnell : Principles of Management; an Analysis of Managerial Functions, (New York : McGraw-Hill Co., 1964), p. 17.

٢ ـ السلطة والمسئولية : Authority and Responsibility

أوضح فايول الارتباط الوثيق بين السلطة والمسئولية ، وأن الأخيرة موازية للسابقة ومنبثقة منها • ويرى فايول السـلطة مزيجا من السلطة الرسمية المستمدة من المنصب الرسمى واختصاصاته ، والسلطة الشخصية المكونة من الذكاء والخبرات والخلق القويم والخدمات السابقة •

٣ ـ الالتزام بالقواعد Discipline .

وهو فى نظر فايول احترام الالتزامات الهادفة الى تحقيق الطـاعة والتنفيذ ومظاهر الاحترام • ويقرر فايول أن تحقيق النظام مرتبط بوجود رؤساء ممتازين فى كل المستويات •

٤ ـ وحدة الأمر : Unity of Command .

بمعنى أن كل عامل له رئيس واحد معلوم يتلقى منه الأوامر والتوجيهات واليه يلتجىء طالبا للرأى والمشورة •

٥ ـ وحدة الاتجاه أو الغاية : Unity of Direction

أى أن كل مجموعة من النشاط متحدة الهدف يجب أن تكون لها رياسة واحدة وخطة واحدة • وهذه تختلف عن سالفتها (رقم ٤) فى أنها تهتـم بالنشاط لا بالأفراد •

٦ ـ خضوع الأفراد للمصلحة العامة :

وهذا يتطلب من الادارة التدخل حينما تتعارض مصالح العاملين مع المصلحة العامة أو الأهداف العامة للمنظمة بغية تسوية الخلافات •

٧ ـ المكافآت : Remuneration

المكافآت وسياسة الأجور يجب أن تكون عادلة ومجزية لكل من المخدم والمستخدم •

٨ ـ المركزية : Centralization

ويقصد بها مدى تركيز السلطة أو توزيعها • وهذا المدى يختلف من منظمة لأخرى ، وتقرره الظروف والعوامل المختلفة المتدخلة فى الموقف •

٩ - تسلسل القيادة : Chain of Command

يرى فايول تسلسل القيادة على أنها تدرج فى المستويات التى يحتلها الرؤساء من قمة التنظيم الى قاعدته · وهذه يلزم أن تكون فى أقصر مدى مناسب ·

١٠ - النظام : Order

ويقسمه فايول الى قسمين : نظام مادى ، ونظام اجتماعى · وهو يرى أن يكون هناك موضع لكل شىء (أو شخص) وأن يكون كل شىء (أو شخص) فى موضعه المناسب · وهذا مبدأ هام لتنظيم الأشياء والأفراد ·

١١ - العدالة : Justice

ان الحصول على ولاء الجماعة واخلاصها يكون من طريق مزج الرحمة والعدل فى تعامل الرؤساء مع المرءوسين ·

١٢ - الاستقرار الوظيفى :

أوضح فايول أن عدم الاستقرار فى العمل هو أحد نتائج الادارة السيئة ، كما أنه أحد الأسباب التى تؤدى الى سوء الادارة ·

١٣ - المبادأة : Iniciative

ويرى فايول المبادأة على أنها التفكير فى خطة ووضعها وتنفيذها، وأنها فى مقدمة العوامل التى تجعل الرجل الذكى يحس بالرضا والسعادة· ولذا فواجب الرؤساء تمكين المرءوسين من ممارسة المبادأة فى العمل ·

١٤ - روح الفريق : Team Work

هذا المبدأ يتفق والمثل القائل « الاتحاد قوة » ، وهو مرتبط بوحدة القيادة الى حد كبير ، ويوضح هذا المبدأ أهمية العمل الجماعى وأهمية الاتصالات الفعالة فى الوصول الى هذا العمل ·

وفى ختام عرض فايول لهذه المبادىء ذكر انه لم يحاول اعداد حصر شامل لهـــا بقدر ما تعرض لتلك التى أتيحت له فرصـــة ممارستها خـــلال حياته العملية .

(جـ) عناصر الادارة :

ينظر فايول الى عناصر الادارة على انها تضم الوظائف الآتية :

- التخطيط .
- التنظيم .
- التوجيــه .
- التنسيق .
- الرقابة .

وقد كرس فايول جانبا كبيرا من اهتمامه لمناقشة هذه الوظائف . وما زالت ملاحظاته فى هذا الصدد لها حجتها بصـــفة عامـــة على الرغم من الدراسات التى قام بها الباحثون فى هذا المجال خلال الخمسين عاما الماضية. وخلال كتابات فايول يبدو التأكيد على عمومية هذه المبادىء وسريانها على أوجه النشاط بالمنظمات الأخرى السياسية أو العسكرية أو المدنية أو الخيرية أو ما اليهـــا .

ويقول فايول انه ما دامت جميع المنظمات تحتاج للادارة ، فان وضـــع نظرية للادارة عامل اساسى لامكان تدريس الادارة بطريقة مثمرة (١) .

---

1. Henry Fayol : Op. cit.

ثالثا : حركة العلاقات الانسانية (١)

(١٩٣٠ ـ ١٩٧٠)

اذا كان تايلور قد نجح هو وغيره فى محاولة الوصول الى افضل الطرق والاجراءات التى يمكن أن تسهم فى زيادة الانتاج ، الا أن نجاحهم كان محدودا فى جعل العاملين يتقبلون مثل هذه الطرق والاجراءات قبولا حسنا ·

ولعل نقطة الضعف هذه التى صادفت الادارة العلمية كانت نتيجة حتمية لافتراضها أن الحوافز المادية المتصلة بالأجر هى أهم ما يهم العاملين، وان الحاجات الاقتصادية وحدها هى التى توجه سلوكهم ، وبالتالى اهمالها العوامل الاجتماعية والانسانية · وهذا النوع من الفكر الادارى ساد خلال مرحلة من مراحل تطور علاقات العمل ، كان يسيطر عليها الفكر التنظيمى العلمى الذى يهتم بترشيد الأساليب والطرق والهيكل التنظيمى أكثر مما يهتم بالعنصر البشرى ·

ولقد مرت علاقات العمل بعد الثورة الصناعية فى عدة مراحل· ويمكن تتبعها تاريخيا منذ بدايتها بدور ثورة العمال أو دور الكفاح ، الذى أعقبه دور استسلام أصحاب الأعمال لمطالب العمال ، ثم تلاه دور التعاون ودعم علاقات العمل واستخدام العلوم الاجتماعية فى مجالات الصناعة وادارة المنظمات الضخمة ·

وهكذا بدأ ظهور الدور الذى يمكن أن تؤديه العلوم الاجتماعية فى علاقات العمل · وقد أطلق على هذا الفرع من العلوم فى البداية العلاقات الصناعية "Industrial Relations" ، وظلت هذه التسمية سائدة فترة من الزمن الى أن شاع منذ بداية الستينات استعمال اصطلاح علاقات العمل "Labour Relations" ، وهو اصطلاح أكثر دقة من الاصطلاح الأول ، اذ أنه يعنى علاقات العمل فى كل المجالات · وأخيرا ساد استعمال اصطلاح العلاقات الانسانية ·

---

(١) نتناول العلاقات الانسانية هنا بوصفها فقط تطورا هاما لحق الادارة فى العصر الحديث ، وللتوسع فى دراسة العلاقات الانسانية ، راجع الباب الخامس الفصل الرابع من هذا الكتاب ·

فكرة العلاقات الانسانية :

العلاقات الانسانية هى ذلك النوع من علاقات العمل الذى يهتم بالنظر الى المنظمة كمجتمع بشرى ، يؤثر فيه ويحفزه كل ما يمكن أن يستجيب له الفـرد ـ باعتباره انسـانا ـ نتيجـة اشـباع حاجاته الاجتمـاعية والنفسـية ٠

والعلاقات الانسانية بذلك تستهدف الوصـول بالعاملين ـ عن طريق اشباع هذه الحاجات لديهم ـ الى أفضل انتاج فى ظل أفضل حالات التكيف والرضا الاجتماعى والنفسى والمادى ، مع التسليم بكل ما يمكن أن يؤثر على المرء من عوامل غير رشيدة وجوانب غير منطقية باعتبـاره كائنا آدميا وجدانيا وانفعاليا أكثر منه رشيدا ومنطقيا ٠

ومجال العلاقات الانسانية يكون أساسا داخل المنظمة ، حيث ينصرف اهتمامها الى كافة العاملين ٠ وذلك على عكس العلاقات العامة التى يمتد معظم نشاطها الى الجماهير الخارجية للمنظمة ٠ وتتضمن العلاقات الانسانية فى اطارها كلا من الرؤساء والمرءوسين . أى الادارة والعاملين أو المنفذين٠ وتخضع لظروف المجتمع الذى تعيش فيه المنظمة وتحكمها قيمه ، ذلك المجتمع الذى يتطلع فيه العاملون الى الاحساس بالأمن والمكانة والتقدير ، والشـعور بالمشـاركة ٠

وخلال الخمسين سنة الماضية ، أجرى الكثير من البحوث العلميـة المستفيضة التى تكلفت مبالغ طائلة فى محاولات مختلفة لاثبات أثر العوامل والمتغيرات التى تدفع الفرد الى العمل والانتاج فى شغف واقبـال وأمن ورضاء ٠ وقد أيدت نتائج هذه البحوث أهمية الاعتبارات الانسانية كعـامل أساسى وحيوى لاستمرار قوة الدفع العالية ، والقدرة على الانتاج الوافر ، والشعور بالأمن والاطمئنان فى العمل ، والزهو بالإنتماء اليه ٠

ونتج عن هذا تحول كبير وواضح فى النظرة التقليدية الى العنصر البشرى العامل بالمنظمة ٠ وهكذا ساد الاعتقاد بأن لكل عامل مطالب أساسية فى الحياة ٠ هذه المطالب لا تقتصر على الجوانب المادية المتصلة بالأجر ، أو

اشباع الحاجات الاقتصادية وحدها · فان حاجات الأفراد المادية قد لا تكون أهم ما يهمهم فى زمن وعمل معين ، وهى وحدها ليست بقادرة على اسعاد الفرد وحفز همته وكسب رضاه عما يعمل · وقصر الاهتمام على النواحى والاعتبارات المادية فيه تجاهل للعوامل الاجتماعية والانسانية والنفسية الهامة التى تؤثر فى سلوك الأفراد (١) ·

ومن وجهة النظر المجردة يمكن القول بأن خير الطرق للوصول الى انتاج أفضل ، هو أن نحدد أحسن الوسائل والاجراءات التى تتبع بالنسبة لكل عملية ونصر على اتباعها حرفيا · على أنه من الناحية العملية يتعذر على تنظيم هذا شأنه أن يعمل بكفاية لعدة أسباب :

السبب الأول : أننا نفترض بذلك أن المنظمة البشرية تعمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة كآلة صماء · وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية ، فحاجة البشر للأمن والقوة والتنافس والجاه والمكانة والارتقاء وما اليها ، عوامل هامة تؤدى عادة الى محاولات عديدة لالانة تلك القواعد والطرق والتعليمات بغية ارضاء الطموح والنزعات والأمزجة البشرية المختلفة ·

والسبب الثانى : أننا بتحديد أفضل الطرق والاجراءات وتوقع نجاحها

---

(١) فى دراسة قمنا بها على مجموعات من العاملين بالمناصب القيادية المختلفة من أجهزة ومنظمات متعددة ، طلب منهم ترتيب بعض الاعتبارات المتصلة بعملهم وحياتهم الوظيفية والاجتماعية بحسب أهميتها لديهم · وقد أجمعت معظم الاجابات على الترتيب التالى :

١ ـ توفير الأمن والاستقرار الوظيفى ·
٢ ـ العمل مع رئيس متفاهم ·
٣ ـ زيادة المرتب ·
٤ ـ ظروف وامكانيات عمل أفضل ·
٥ ـ ترقيات أسرع ·
٦ ـ حرية اختيار العاملين بالادارة ·
٧ ـ ضمانات وحصانات فى العمل ·
٨ ـ سلطات أكثر ·

وهذا يوضح أهمية الحاجات غير المادية بالنسبة لهؤلاء العاملين ، وان الاعتبارات الاقتصادية قد لا تكون لها الأولوية بالنسبة لحاجات الفرد العامل ·

نفترض أن الادارة بكل شيء عليمة وهي بذلك قابضة دواما على زمام الأمور. بينما في الحقيقة لا يمكن أن نتوقع من أي نظام أن يلم بكل الظروف والمفاجآت التي يمكن أن تستجد · ولذلك يتعين أن يكون لدى العاملين من حرية التصرف والمبادأة والقــدرة على اتخاذ القــــرارات ما يمكنهم من مواجهة شتى الاحتمالات ·

والسبب الثالث : أن بعض العوامل والمظاهر المعوقة للادارة والانتاج لا يمكن القضاء عليها بالتعليمات أو الأوامر · مثل هذه العوامل تتضمن اليأس والقلق والملل والاجهاد والاكتئاب ، وغيرها مما قد يصيب العــاملين وخاصة بالدرجات الدنيا · وفي البيئة الديموقراطية ، حيث تنحو الاتجاهات نحو تبادل الرأى والمشاركة في اتخاذ القرارات ونحو العدالة والمســاواة، نجد أن القواعد المحددة والنزعات التسلطية والرقابة المستمرة كلها تلقى معارضة العاملين لأنها تعرقل نموهم المهني وتؤدى الى ضياع الحمــاسة وفقدان روح المبادأة وسلبية الأفراد ، وبذلك تعد مضيعة للوقت وقاتلة للروح المعنــوية ·

وكما ذكرنا ، فان مثل هذه الاتجاهات في ادارة المنظمات وسيكلوجية الجماعات الصغيرة أكدتها نتائج العديد من التجارب العلمية التي أجــريت على مجموعات من العاملين · ومن هذه التجارب ما قام به التــون مايو "Elton Mayo" في شركة وسترن اليكتريك ، والتي نعـرض بعضــها في ايجــاز ،الخ ·

تجــارب وسترن اليكتريك (١)

ن الاتجاهات السابقة في النظر الى الادارة تنبع من الايمان بأهمية العلاقات الانسانية · وقد ظهر الاهتمام بالدراسات العلمية المتصلة بالسلوك البشرى والعلاقات الانسانية وأثرها على الجماعات الصغيرة وعلى الادارة

---

(١) للتوسع في هذه الدراسات أنظر :
Elton Mayo: The Social Problems of an Industrial Civilization, (Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration 1945), p. 34.

والانتاج خلال العشرينات · ومن أشهر هذه الدراسات ما قام به التون مايو ، وهى تعرف باسم تجارب هورثورن أو تجارب وسترن الكتريك "The Howthorne or Western Electric Studies" ، وقد أجريت فى شركة وسترن الكتريك بمصنع هاوثورن بمدينة شيكاغو ، ولذلك سميت بهذا الاسم · وقد أكدت نتائج هذه الدراسات أهمية اشباع الحاجات النفسية والاجتماعية للعاملين ، وأن الأجر والحوافز المادية ليست هى كل شىء بالنسبة لتحقيق الكفاية الانتاجية ورضاء العاملين واحساسهم بالأمن واستعدادهم لمنح عملهم أفضل ما فيهم ·

وقد بدأت هذه التجارب بمحاولة ترمى الى اختبار العلاقات بين كثافة الاضاءة والكفاية الانتاجية للعاملين · وجاءت النتائج غير متوقعة ، مؤكدة وجود متغير جديد هو الروح المعنوية للعمال ، ودرجة الانسجام والوئام القائمين بين المجموعة العاملة · ولذا أجريت تجربة أخرى على متغير آخر ترمى الى اختبار أثر الراحات ومدتها على الكفاية الانتاجية·فتكررت النتائج غير المتوقعة التى تؤكد تأثر الانتاجية أساسا بالحالة المعنوية للعمال · فأجريت تجربة ثالثة لاختبار أثر تغيير طريقة دفع الأجور على الكفاية الانتاجية · وتكررت النتائج غير المتوقعة والتى تؤكد أن الانتاجية ترتبط ايجابيا بالظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين أكثر مما ترتبط بالتغييرات المادية التى تدخل على ظروف وأحوال العمل ·

وعندئذ دخلت التجارب فى مرحلة جديدة تهدف الى اختبار هذا المتغير – الحالة المعنوية للعمال – والعوامل التى تؤثر فيه · وعلى الرغم من أن التجربة لم تظهر نظرية جديدة محددة ، فانها أبرزت اتجاها هاما جديدا فى ادارة الأفراد والعلاقات القائمة بينهم · واستنبطت أدوات تحليل جديدة وطرق فنية هامة يمكن استخدامها بواسطة الادارة الصناعية لتشخيص الحالة المعنوية للعمال ورسم السياسات الكفيلة بتحقيق أقصى تعاون فعال بينهم وبين الادارة ·

وتعتبر هذه السلسلة من التجارب نقطة التحول الأساسية فى ميدان ادارة الأفراد ، فاقت فى أهميتها نقطة التحول التى أبرزتها حركة الادارة العلمية · واذا كانت لم تمدنا بنظرية عامة تفسر المؤثرات على معنويات

العاملين ، ولم تستنبط جميع الطرق الكفيلة بتشخيصها وتحليلها والتأثير فيها ، فانها قد أبرزت الثغرة الهامة فى معرفة الادارة بالعوامل المؤثرة فى معنوية العاملين ، كما أبرزت دلالة هذا المتغير ـ الحالة المعنوية ـ على الكفاية الانتاجية ، وجعلتنا ننظر الى العامل ـ لا الى العمل ـ وظروفه وأحواله المعنوية والاجتماعية متى اردنا أن نفهم العوامل والقوى المؤثرة فى الكفاية الانتاجية (١) ٠

والنتائج التي أمكن الحصول عليها من هذه التجارب وان كانت تتصل أساسا بمجموعات معينة من العاملين فى زمن معين ، الا أن الباحثين الذين أشرفوا على هذه التجارب قد توصلوا الى ظواهر عامة مهمة ، فقد توصلت تجارب وسترن الكتريك الى المبادىء العامة التالية المتصلة بتنظيم الجماعات ٠

١ ـ أن الأفراد العاملين فى وحدة ادارية أو انتاجية ، الذين على اتصال دائم ببعضهم البعض ، يميلون الى تكوين تنظيم غير رسمى ، ويكون لهذا التنظيم خصائصه واتصالاته غير الرسمية التى تؤدى الى تجنب الصراعات وتساعد على تحقيق الهدف ٠

٢ ـ من أهم معالم مثل هذا التنظيم غير الرسمى القواعد الخاصة والتقاليد التى يخضع لها الأفراد ، وان كان معظمها غير مكتوب الا أنها تنبع عادة من أفراد الجماعة ٠

٣ ـ وفى داخل الجماعة يأخذ كل فرد دورا مختلفا ، حيث يظهر القائد والمهرج والمتعاون ٠ وبذلك يختلف سلوك الأفراد داخل الجماعة ٠ وان كان هذا لا يمنع أحيانا من وجود فريقين متنافسين فى العمل ومختلفين فى العادات والمكانة ٠

وعلى هذا الأساس فالاتجاهات الحديثة فى النظر الى الادارة ، تؤكد أن أحد العوامل الهامة المؤثرة فى سلوك الفرد فى العمل هو علاقته بزملائه الأقربين ٠ فاذا كان المناخ الاجتماعي للمجموعه العاملة من حوله يشعره بالاطمئنان والثقة فانه يكون عادة أقدر على التكيف بما يحقق انتاجا أوفر ٠ ورضاء العامل عن بيئة العمل مرتبط بمؤثرات ما زلنا بصدد تحديدها وفهمها وقياسها ٠ هذه المؤثرات تتضمن الأحاسيس الاجتماعية والمشاعر داخل الجماعة ، والاتفاق فى القيم والأنماط الحضارية ٠

رابعا : ادارة النظم Systems Mangement

(١٩٦٥ - للآن)

عرضنا فى الصفحات السابقة اتجاهين هامين فى ادارة المنظمات . ويمكن تلخيص هذين الاتجاهين فيما يلى :

الأول : هو الاتجاه التقليدى أو المحافظ (Orthodox) ، ويهتم بتنظيم الأفراد والأدوات والآلات فى علاقات انتاجية مادية تحقق أعلى معدل من الانتاج ، بصرف النظر عن مدى رضاء العاملين أو اشباع حاجاتهم النفسية والاجتماعية . والقوى البشرية فى حدود هذا المفهوم ينظر اليها كسلعة تتحكم فيها الادارة عن طريق الأوامر والتعليمات ووسائل الالزام الضرورية .

والاتجاه الثانى : الذى توصلت اليه الدراسات الاجتماعية والسلوكية الحديثة . وهو ينكر فكرة معاملة البشر على هذا الأساس المادى التنظيمى البحت . ويعترف بحاجات الفرد الاجتماعية والنفسية ، والأحاسيس والمشاعر التى تنمو داخل الجماعة ، وبأثر القيم والأنماط الحضارية على سـلوك أفرادها . وهذا الاتجاه يركز على مدخل العلاقات الانسـانية فى الادارة ، ويؤمن بأنه من خلال هذا المدخل يمكن تحقيق انتاجية أوفر بدرجة أعلى من الرضا والتقبل .

وفى منتصف الستينات بدأت الادارة تدخل فى مرحلة جديدة . فقد أخذت المقومات الأساسية لكل من الاتجاه التقليدى أو مدخل الادارة العلمية والاتجاه التقدمى أو مدخل العلاقات الانسانية ، تندمج معا فى مدخل جديد أطلق عليه « ادارة النظم "Systems Management"

ومدخل ادارة النظم يهتم بكل من الفرد والمنظمة فى آن واحد . فبينما تتجنب ادارة النظم المغالاة فى تطبيق الأسلوب الانسانى ، فهى من ناحيـة أخرى لا تقتصر على الأسلوب العلمى البحت . ذلك أن كلا منهما قد منح اهتمامه فى وقت ما لجانب من جوانب الادارة ، فأصبحا يعبران عن طرفى نقيض ، أحدهما لا يعنى بالأفراد ، والآخر لا يرى سواهم .

ولعله كان من الطبيعي أن يسود الاندفاع في الاتجاه العلمي في الادارة في فترة نما فيها الأسلوب العلمي في جميع نواحي الحياة وميادينها ، وخلال فترة ازدهرت فيها الصناعة بسرعة ملحوظة · وقد كان من الطبيعي أيضا أن يكون الاندفاع في المناداة بالاتجاه الانساني خلال فترة ازدهرت فيها العلوم السلوكية والانسانية ، بحيث أصبحت تتناول أغلب سلوك الأفراد بالدراسة والبحث ·

ولقد جاءت « إدارة النظم » لتمثل مرحلة الاتزان والتوازن بين هذين المنهجين ، وباستخدام هذين الأسلوبين معا · وذلك من خلال رؤية « الفرد داخل المنظمة » ، بحيث يتحقق دائما نوع من المواءمة والالتقاء بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها · ومدخل ادارة النظم يتيح للمديرين استخدام العاملين معهم أفضل استخدام يحقق كفاءة الأداء والانجاز ، وذلك من خلال التوفيق في حل « المعادلة الادارية الصعبة » التي يمثل طرفيها كل من الفرد والمنظمة · ففي بعض الأحيان قد لا يكون اشباع رغبات الأفراد وحاجاتهم متمشيا مع أهداف المنظمة ·

فكرة ادارة النظم :

ان مدخل « ادارة النظم » ينظر الى المنظمة كوحدة متكاملة ، ويركز عليها ككيان موحد ، بدلا من التركيز على بعض عناصرها أو مقوماتها مثل العاملين بها أو البناء التنظيمي · وهذا لا يعني بحال التقليل من شأن مثل هذه العناصر المكونة للمنظمة · وانما المقصود أن ينظر الى النظام كله نظرة شاملة ترى المستويات بتحديد كامل واضح ، وتميز كل منها كنظام ، أو نظام فرعي ، أو اجراء ، أو عنصر ·

ويؤمن هذا المدخل بأهمية استمرارية التدرج الرئاسي الذي يمكن أن يحقق التعاون والتنسيق من خلاله · كما يعترف أيضا بضرورة الحاجة الى تقرير مبدأ السلطة والمسئولية ، وتكامل التنظيم · وقد تطرق هذا المدخل الى الاعتراف بأن المنظمة يمكنها فقط أن تحقق أهدافها المقررة من خلال العلاقات المتداخلة والمترابطة بين أطرافها ·

وكان ماسلو "Maslow" قد قام في بداية الخمسينات بدراسات مفيدة في هذا الصدد أسفرت عن وضع نموذج متدرج لحاجات الانسان

"Hierarchy of Needs" • وهذا النموذج يوضح ترتيب هذه الحاجات فى مستويات مختلفة (١) •

وأعقب ذلك دراسات قام بها ماجريجور نشرها فى كتابه « الجانب الانسانى فى المشروع » ، أبرز فيها النظرية العامة للدوافع الانسانية • وقد قدم ماجريجور عددا من الافتراضات المتصلة بالسلوك الانسانى ، أوضح من خلالها أن مدخل الادارة العلمية مؤسس على عدد محدد من الفروض اسماها « نظرية × » ، وأن مدخل ادارة النظم مؤسس على فروض أخرى تتصل بالدوافع الانسانية ، أسماها « نظرية y

وفى عام ١٩٦٤ ، أبرز كل من بلاك وموتون اهتمامين رئيسيين يتعين على كل مدير أن يمنحهما عنايته • وقد حددا هذين الاهتمامين فى :

١ - الاهتمام بالانتاج •
٢ - الاهتمام بالناس •
« (٢)

ومن خلال هذا التحديد أمكنهما أن يستنبطا جدولا لترتيب المديرين • فعلى سبيل المثال ، نجد أنهما قد حددا المدير الذى يعطى كل اهتمامه للانتاج، وأقله للعاملين بمستوى « ٩/١ » • والعكس صحيح ، فقد حددا المدير الذى يعطى العاملين قصارى اهتمامه وأقله للانتاج مستوى « ٩/١ » (٣) •

ومع ظهور هذه النظريات وتطورها وانتشارها ، وفى اطار مدخل ادارة النظم ، أصبح الاهتمام بتحقيق الأهداف وأداء المهام المحددة لا يعتمد على مجرد التركيز على الرقابة وانماط السلوك الاوتوقراطية • وانما يتطلب أساسا التلاحم مع الآخرين ، وتنمية القدرة على التعرف على المشكلات واتجاهات التغيير والتعامل معها •

وهذا الاتجاه ينادى بضرورة الاتفاق على الهدف وتحديده ، والتعاون بين المديرين والعاملين ، وأن يدرك الجميع أنهم يعملون معا فى اطار نظام متكامل لبلوغ الهدف ، والوصول الى حالة تمكن الجماعة من أن تمارس

---

1. Abtoham Maslow,
2. Douglas Me Gregot,
3. Robert

بنفسها الرقابة على نفسها · وهذا يعنى أنه برغم الاختلاف الذى قد يوجد بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة ، فانه يمكن التـــوفيق بينهما عن طريق الاتفاق على تحديد هدف يكون تحقيقه حافزا لكل من المديرين والعاملين من خلال مدخل ادارة النظم ·

ان العلاقة بين المنظمة وبين الأشخاص الذين يكونون جماعة العمـل عبر عنها ايروك ـ الاستشارى البريطانى العالمى ـ بقوله :

« انَ المنظمة اليوم هى بمثابة نظام معقد للتعاون ··· بينما هى فى ذاتها أداة منفردة ، تعتمد فيها الفاعلية بدرجة أقل فاقل على نوعية الجهد الفردى ، وأكثر فاكثر على مدى منطقية التصميم المتكامل لها ، وعلى مـدى دقة ربط اسهام كل فرد بالخطة الشـــاملة · والنظـــام "System" هو الأداة الوحيدة التى يمكننا استخدامها لربط اسهام كل فرد بالخطـــة العامة بدقة » ·

الباب الثانى

آفاق جديدة فى الإدارة العامة

الفصل الأول

ايكولوجية الادارة العامة

كلمة ايكولوجى "Ecology" مشتقة من الأصل الاغريقى « ايكوس "Ekos" » ، اى ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه . وكلمة « لوجى "Logy" » معناها علم . والكلمة كلها تعنى العلم أو الاتجاه الذى يهتم بالمحيط الذى يصبح محلا للموضوع محل الدراسة ، اى أنه يهتم بالبيئة وبالمؤثرات التى تخضع لها البيئة (١) .

والاهتمام بايكولوجية الادارة ، اى بدراسة بيئتها ، هو محاولة موضوعية لفهم الادارة العامة فى اطارها الصحيح . فالادارة تتأثر ببيئتها مثلما يتأثر جسم الانسان . واذا كانت دراسة الجسم البشرى تأخذ في

(١) من الناحية التاريخية يمكن القول أن كونفوشيوس ـ فيلسوف الصين العظيم ـ كان من أوائل من تنبهوا لفكرة الايكولوجية عندما قال : على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة فى بلد ما حتى يحكموه ، وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسئولياتهم .

اعتبارها علاقته بالبيئة ، فكذلك يجب أن تكون دراسة المنظمـــات اذا كنا نحاول أن نصل الى فهم سليم لهـا (١) ٠

والأستاذ جون جاوس فى مقدمة من اهتموا بابراز أهمية هذا الاتجاه في دراسة الادارة العامة بأى بلد ما ٠ فهو ينادى بضرورة دراسة العوامل الايكولوجية المؤثرة فى الموقف لكى نصل الى فهم حقيقى للسمات التى تميز حكومة ما ووظائفها وطريقة عملها (٢) ٠

ومنذ أظهر جاوس أهمية أثر العوامل الايكولوجية فى الادارة العامة ظهرت مجموعة من الدراسات تهتم بتفهم الأوضاع والمشكلات الادارية فى كل مجتمع فى ضوء مجموعة العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التى تحيط بالنظام الادارى ويعيش فيها ٠

وظهرت عدة مؤلفـــــات في الادارة تنحو نحو هذا المنهج أو تؤكد أهميته (٣) ٠

أهمية الدراسات الايكولوجية :

من النادر أن يتمكن نظام اداريمن أن يقتبس تنظيما بأكمله من حضارة أخرى مختلفة ٠ فلو أن تنظيما اداريا صـــادف نجاحا فى مجتمع ما فى وقت ما فان هذا لا يعنى أنه سوف يصادف النجـاح نفسه اذا انتـزعناه لنغرسه فى تربة أخرى ٠ وحتى فى ظل الحكم الاستعمارى لم تكن حكومة المستعمرة صورة مطابقة لحكومة الدولة الحاكمة ٠ ففى ظل الحكم البريطانى

---

1. Dwight Waldo: Ideas and Issues in Public Administration, N.Y.: McGraw Hill Book Co., Inc. 1958), p. 11.
2. John Gaus; Reflections on Public Administration. (Alabama : University of Alabama Press, 1948), p. 9.
3. Fred Riggs: "Agraria and Industria," William Siffin, ed., Towards The Comparative Study of Public Administration, Bloomington; Indiana University Press, 1949); F. Riggs: Administration in Developing Countries, (Boston: Houghton Miffin Co. 1944); Marshal Dimock: A Philosophy of Administration, (New York: Harper and Brothers 1958): Irving Swedlow; Development Administration: Concepts and Issues, (Syracuse University Press, 1963).

ايضا عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، المرجع السابق ٠

للهند مثلا لم تكن الحكومة الهندية صورة مماثلة للحكومة البريطانية ٠

وفى البلد الواحد قد تختلف الادارة باختلاف الأوضاع الاجتماعية والسمات الحضارية ٠ فيلاحظ ان المناطق الصحراوية فى مصر لها ادارة تتفق وحضارتها وتتناسب مع طبيعة سكانها وعاداتهم وتقاليدهم ٠

وفى الواقع لا يوجد سبب لكى نفترض ان مبدا من مبادىء الادارة العامة تتساوى فاعليته او تتوحد اثاره فى كل دولة من الدول ، او ان طرق الادارة الناجحة فى دولة معينة سوف تتاح لها فرص النجاح نفسها فى بيئة اخرى تختلف عنها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا ٠ فكل مجتمع انما هو فى ذاته نتاج لكثير من التفاعل السياسى والاقتصادى والحضارى والظروف والازمات وخبرات بين النجاح والاخفاق ، وكلها ولدت بدورها عادات معينة وطباعا وانماطا من السلوك متعارف عليها ، بل وسيكولوجية خاصة لقيمه ومعتقداته ٠

وليس من شك فى اهمية هذه الحقيقة ٠ اذ ليس فى وسعنا ان نتجاهل مثل هذه العوامل واثارها على الحكومة والادارة ، بل على العكس من ذلك ٠٠ نجد ان فهمنا الحقيقى لها وادراكنا لاثارها هو البداية السليمة لدراسة وفهم خصائص الادارة فى مجتمع بذاته ٠ فمن الطبيعى ان هذه العوامل لا تؤثر فى المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة٠ وانما يختلف فعلها حسب احوال وظروف وطبيعة كل بلد ٠

ومن ثم فاننا لا يمكن ان نفترض ان الجهاز الحكومى فى مجتمع ما يستطيع ان ينجو من اعتبارات الزمان والمكان والجغرافيا والسكان ٠ او انه يمكن بشكل او باخر ان يبدو مستقلا او منعزلا عن تاثير الحضارة او السياسة او التنظيم الاجتماعى والاقتصادى الذى نما فيه ، بل يمكن ان نرى الوجه الحقيقى للادارة الحكومية فى اى مجتمع دون خداع او سوء فهم اذا امكن ـ بجانب دراسة صفاتها ومميزاتها المتغيرة ـ ان نقف على مدى تاثرها بالظواهر والعوامل الأخرى السائدة ٠ فبيئة الادارة ما هى فى الواقع الا امتداد للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل القوة او الضعف ، الكفاية أم عدم الكفاية ، العزيمة او التواكل ، الصلاحية او الفساد ، النزعة للسيطرة او الاتجاه نحو الديموقراطية والجماعية ، الميل للتمسك بالنظام او الخروج عليه ، احترام المواعيد وتقدير اهمية الوقت او التفريط فيه ٠٠ وهكذا ٠

والعاملون بالحكومة فى أى مجتمع لا يستوردون عادة من الخارج ، ولا ينشأون خصيصا لتولى وظائفهم ، وانما هم نماذج صادقة يتمثل فيها المجتمع الى حد كبير ، والأحوال والظروف المحلية فى كل مجتمع تسهم بالضرورة فى تكوينهم وتؤثر فى سلوكهم الوظيفى ، وهم لا يخلعون رداءهم الحضارى والاجتماعى حينما يتوجهون الى مكاتبهم ، فيدخلونها متجردين من كل العوامل والمؤثرات والاعتبارات والضغوط الحضارية والاجتماعية والبيئية . وانما يدخلونها متاثرين بكل هذا وينعكس على سلوكهم .

ومن ثم نجد أن التمعن فى خصائص المنظمات ، والعوامل والمؤثرات التى تجعلها على ما هى عليه فى كل مجتمع قد جعل الدراسة الايكولوجية للادارة محلا للاهتمام والتركيز على نطاق دولى .

ويعتبر المقال الذى نشره داهل "Dahl" سنة ١٩٤٧ تحت عنوان « علم الادارة العامة » نقطة تحول هامة فى تثبيت المنهج الايكولوجى . وفى تأكيد أهمية الدراسات المقارنة . ففيه اكد الصلة الوثيقة بين الادارة العامة والمحيط الاجتماعى الذى تعمل فيه ، واكد انه لا يمكن أن ننقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع خاص بها نشأت فيه وتأثرت به الى مجتمع آخر بدون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة ، وبدون أن تتفاعل مع محيطها الجديد فتأخذ شكلا مختلفا . وأنه لا يمكن كذلك أن ننقل مبدأ سياسيا معينا من مجتمع ونطبقه فى مجتمع آخر وننتظر منه النتائج نفسها (١) .

وقد أدت هذه الحقائق الى تساؤل علماء الادارة عن مدى امكان قيام علم الادارة العامة . فالعلم يكون مؤسسا على قواعد عامة لها صفة الشمول، والمنهج البيئى الذى يهتم بدراسة الادارة فى مجتمع معين يصل بنا الى أسس وقواعد للادارة فى هذا المجتمع بذاته . ولذلك يقول داهل بأنه بدون دراسة الادارة فى مجتمعات العالم المختلفة بهدف الوصول الى أسس وقواعد عامة مؤسسة على نطاق من البحث أكثر اتساعا وشمولا من بيئة اجتماعية بذاتها، فاننا لن نصل الى « علم الادارة العامة » له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول ، وانما سنصل الى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذى استنبطت منه

1) Roy Macridis: The Study of Comparative Government, (N.Y. Doubleday Short Studies in Political Science, 1955).

فقط ٠ اى أننا بدراســـــة الادارة فى مجتمع معين نصل الى أسس وقواعد للادارة فيه وحده ، وبذلك نصل الى وضع قواعد علم الادارة العربية ، أو علم الادارة الأمريكية ، أو علم الادارة الروسية ٠٠٠ وهكذا دون الوصـــول الى علم الادارة بصفة عامة ٠

والتساؤل مضمونه اذن : كيف يمكن أن نعالج موضوع الدراســـات الادارية بطريقة اقليمية ثم نتوقع أن نحصل على حصيلة من العوامل المتصلة والمؤثرات التى يمكن الاستفادة منها فى تنمية « علم » الادارة العامة ؟

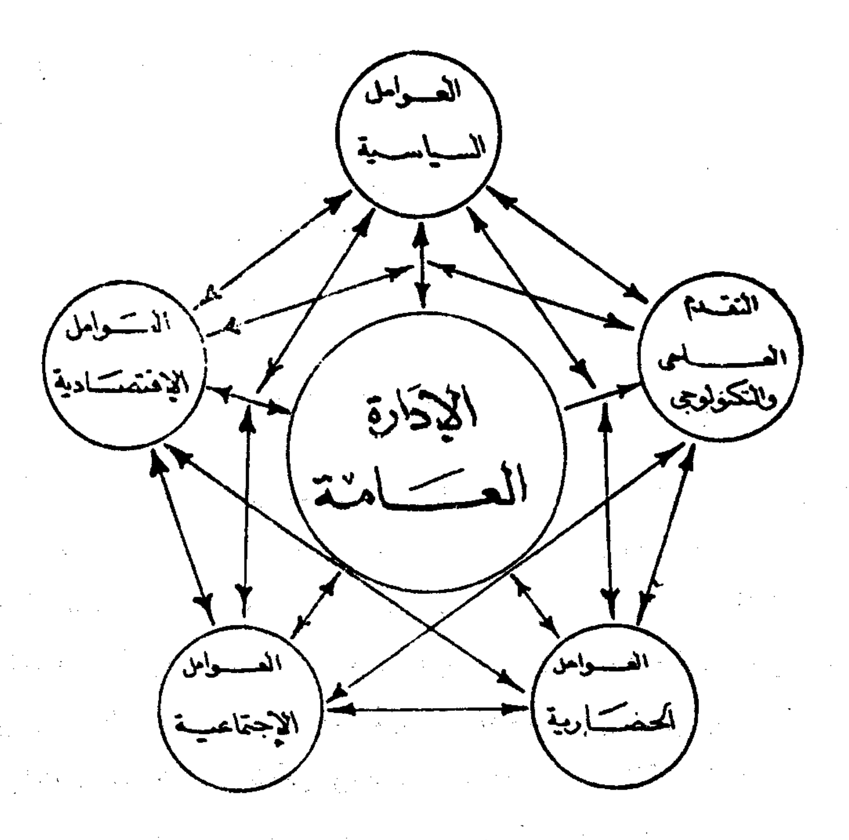
ان الجهود العديدة المبذولة فى الوقت الحاضر تستهدف الوصول الى أسلوب مقارن سليم لدراسة الادارة العامة يستبين الأسس والقواعد العامة على نطاق دولى أو بين مجموعة من دول العالم ، بحيث تصلح لأن تكون أصولا علمية يؤسس عليها علم الادارة العامة ، مع توضيح السمات الخاصة التى تعد انعكاسا بيئيا يسم الادارة بسمات مجتمعها المحلى ٠

اثر العوامل البيئية على الادارة

من الضرورى فى الدراسات الايكولوجية محاولة فهم العوامل المؤثرة فى الادارة لا فى صورتها المجردة فحسب ، وانما اكتشاف تفاعلها مع الادارة وانعكاساتها عليها ٠ فلا يكفى مثلا من وجهة نظر الدراسة الايكولوجية أن نقول ان العوامل الجغرافية والديموجرافية والاجتماعية والسياسية تؤثر فى الادارة فى بلد من البلدان ، وانما يلزم أن نتحقق من مدى تاثر الادارة بكل هذه المتغيرات واتجاهات التاثير ومداه وطبيعته ٠ (شكل ١) ٠

فلو أن أحد المتغيرات التى تؤثر فى الادارة فى بلد ما هو مدى تحكم المنظمات السياسية فى الجهاز الحكومى ، فانه يصبح من العبث أن ندرس أو نعيد تنظيم الإدارة أو الجهاز الحكومي في هذا البلد فى حدود البنـاء التنظيمى الداخلى والعلاقات القائمة بين الوحدات التنفيذية والاستشارية ، أو فى حدود القوى العاملة والتمويل ٠٠٠ وما اليها ، دون الاهتمام بدرجة التطور السياسى ٠ فان مثل هذا الاتجاه فى الواقع ـ أى الاهتمام بالتنظيم والامكانات والمقومات الداخلية للادارة ـ سوف يؤدى الى تقوية الجهـــاز الحكومى فى مواجهة المنظمات السياسية الضعيفة ، وبالتالى يزيد من تخلف التطور الادارى والسياسى بالمجتمع ٠

تفاعل العوامل الايكولوجية مع الإدارة العامة



يوضح هذا الشكل أثر العوامل البيئية المختلفة على الإدارة العامة

كما يوضح أيضا أثر الإدارة فى هذه العوامل، وأثرها فى بعضها البعض.

شكل (١)

كذلك لو أن التنمية الادارية ، أو التطور الادارى ، كان مرتبطا بدرجة الوعى الاجتماعى ومدى الاحساس بالمسئوليات الاجتماعية لدى المواطن ، فان انشاء اجهزة وأنظمة جديدة للرقابة والتفتيش ، وتشديد العقوبات المفروضة للرشوة مثلا ، لا ينتظر منها أن تؤدى الى نتائج فعالة فى علاج الموقف فى ظل نظام اجتماعى متخلف • ومن هنا قد تؤدى الاصلاحات الادارية التى يستهدف منها القضاء على الفساد وزيادة الكفاية الى عكس ما يرجى منها •

وفى الواقع أن العوامل السياسية والاجتماعية فى المثالين السابقين لا يعتبران تماما جزءا من النظام الادارى ، بقدر ما همـــا عاملان هامان يؤثران فى بيئته • وبالنسبة لدارسى ايكولوجية الادارة لايكون الاهتمـــام منصرفا الى النظام السياسى أو النظام الاجتماعى فى ذاته بقدر ما ينصرف الى اثر كليهما على الادارة وارتباطه وتفاعله معها •

وهكذا نعود فنؤكد أن مجرد سرد الأحوال والعوامل والظروف البيئية لا يعد منهجا ايكولوجيا سليما لدراسة الادارة • وانما يحتم الاتجاه العلمى ايضاح الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة فى بيئة بذاتها وبين السلوك الادارى بهذه البيئة •

ومن هنا يمكن القول بان العوامل الايكولوجية ليست عوامل حتمية ، وهذا يعنى فى المقام الأول ان الاعتقاد بان بعض العوامل كاللغـــة والدين والبناء الأسرى هى عوائق تقف فى سبيل التطور لا يمكن أن يكون مقبولا قبل التحقق من طبيعـــة هذه العوامل وأثرها فى كل مجتمع • فاذا قيل ان الديانة البوذية مثلا كانت عائقا فى سبيل تطور بعض الدول ، فهى لم تكن كذلك بالنسبة لليابان •

ومن ناحية أخرى فالعوامل الأيكولوجية ليست أيضا حتمية من حيث انها تشكل السلوك الادارى بصورة لا يمكن تغييرها أو على الأقل بدرجة تحد من حرية الاختيار • ففى الواقع ان تاثير القوى الايكولوجية فى الادارة له حدود معينة ، وهذه الحدود توضح للفرد المدى الذى يمكن ان يمارس خلاله حرية الاختيار • وهكذا يكون للبحث العلمى ، وللدور الذى يؤديه القادة ، ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة فى مواجهة العوامل الايكولوجية المؤثرة فى تقدم وتطور الادارة والحد من تاثير هذه العوامل (١) •

---

1) Fred Riggs: Administration in Developing Countries, Op. Cit., pp. 426-428.

دراسة جيولوك وبولوك للادارة فى مصر :

أن هذا الاتجاه الايكولوجى أصبح يسود معظم الدراسات الادارية فى العصر الحديث • ويمكن أن نستوضح أهمية هذا المدخل من مراجعة التقرير الذى قدمه كل من الخبيرين لوثر جيولوك وجيمس بولوك عن تنظيم الادارة الحكومية فى جمهورية مصر العربية • ففى مقدمة الباب الثانى من هذا التقرير يتناول الخبيران موضوع الاسلام والحكم ، ويقرران :

« اننا ندرك حق الادراك أن النظم الحكوميـــة تتكيف وفق مقتضيات الجو الثقافى الذي توجد فيه ، ولا يمكن بحث خطط اعادة تنظيم جهاز أية حكومة أو اجراءاتها بمعزل عن التيارات العامة التى تسود حياة الأمة • والمعتقدات الأساسية التى تدين بها •

غير أن الحكومة أيضا تعتبر من القوى الايجابية فى التغيير والتطور ، وآية ذلك واضحة فيما تم خلال الأعوام العشرة التى انقضت على قيـــام الثورة المصرية •

لهذا كان على من يتأمل المستقبل ، ويقترح ادخال تغييرات هامة ، أن يعني حق العناية بدراسة قوتين كبيرتين :

الأولى : التأثير القوى للثقافة ، الذى يميل الى الابقاء على التقاليد الموروثة •

الثانية : القيمة الخلاقة المبدعة للتجديد من الأفكار والنظم التى قد تغير وضع شعب من الشعوب ، بأن تدفعه الى حياة جديدة ذات قيم ومعتقدات جديدة •

ومن المهم أن نعترف منذ البداية بأن أمر جهـــاز الحكم ليس بأهم الأمور ، فالمعتقدات والقيم التى يرتكز عليها تفوقه أهمية وخطورة •• فاذا استطاع الجهاز الجديد أن يبتعث هــذه المعتقــدات والقيم ، وأن يصوغها فى صورة نظم ، فان التقدم الذى يحرزه الشعب حقــا لا يكمن فى النظم الحكومية ، بل فيما تقوم عليه من قوى أخلاقية وفلسفية وروحية •

لهذا كان على المسئولين عن اعادة تنظيم الجهاز الحكومى على نحـو جذرى أن يستهدوا بهدى ثقافة الأمة ذاتها ، وفهم المعتقدات والقيم التى تسير عليها الأمة فى حياتها » •

« وكان من المتعذر علينا أن نفهم المعتقدات والقيم لأننا ننتمى الى ثقافة أخرى • لهذا بذلنا جهداً متصلا للتعرف عليها ، لا من طريق القراءة فحسب، بل كذلك من طريق الاجتماع بالقادة فى ميادين الدين والفلسفة ، لكى نتبين تيارات الثقافة المصرية التى يبدو أن لها تاثيرا أساسيا فى المشكلات التى نبحثها •

وقد راعنا خلال هذا البحث أننا اهتدينا الى عدد من المعتقدات الأساسية الوثيقة الصلة بتلك المشكلات • واننا لنورد تلك المعتقدات فيما يلى فى صورة بالغة الايجاز خالية مما تستحقه من افاضة وتفصيل » •

• شرع الله اقامة الدولة كنظام اخلاقى واقتصادى وسياسى ، وللانسان أن يشكل هذا النظام بفضل ما يتاح له من اتساع فى المعرفة

فى صورة بالغة الايجاز خالية مما تستحقه من افاضة وتفصيل » •

• الناس سواسية أمام الله ، ومن ثم أمام القانون •

• ليس للحاكم ولا لرجل الدين ولا لأية طبقة أو فئة ما أن تحول بين المرء وحقوقه وواجباته ، أو أن تفصل بينه وبين الله •

* الاستغلال الشخصى للنفوذ أمر يأباه الخلق الكريم •

* نظام القيادة ، نظام مستحب من حيث المبدأ ، ولكن كل راع مسئول أمام الله عن رعيته ، وبذا يكون مسئولا عن رعاية شئون الناس • ولا تكون القيادة بالوراثة ، بل بالاختيار •• ويبرر قيامها ما تلتزم به من مستويات خلقية وما تقدمه من خدمات •

* الأخذ بالشورى على الصعيدين المحلى والقومى أمر لا بد منه فى اتخاذ القرارات والأعمال الحكومية والانتخابات •

* نظام الملكية الفردية حق مقدس ينطوى على ضرورة استخدام الممتلكات على نحو مثمر ، مع تخصيص قدر من الدخل فى عون المعوزين وخدمة المتجمع •

* للمجتمع ، وللحكومة التى يقيمها المجتمع على أساس الشورى أن يقرر ما يدخل فى باب « المعروف » وما يدخل فى باب « المنكر » استنادا الى المبادىء الخلقية والدينية المقررة •

* العمل له نبالته الخاصة ، ويستحق العامل أجرا عادلا على عمله •

* الانسان مكلف بكسب العلم واعمال العقل ، واستخدام المعرفة التى حصلها على هذا النحو فى نفع الناس ومرضاة الله .

ويضيف الخبيران : « أنه يتجلى من تعمق هذه النقط أن الثقـــافة الاسلامية من أصلح الأسس للحكم الناجح فى العصر الحديث • ليس هذا فحسب ، بل انها كذلك تقدم للشعب المصرى المبادىء التى يمكن أن يقيموا عليها ديموقراطيتهم الجديدة التى تتميز بالقيادة الايجابية الفعالة ، ومشاركة الشعب فى الحكم وتحرى استخدام الثروة الخاصة والعامة لخير الأمة » •

« وانه اذا صح ما ذهبنا اليه فى تلك العجالة القصيرة ، فان الثقافة الاسلامية تكون أبعد الأشياء عن اعاقة سير التقدم والتطـــور فى النظم الحكومية ، كما تكون أبعد الأشياء عن الدعوة الى الطـــاعة العمياء أو التشبث بالتقاليد البالية ، ذلك أن الثقافة الاسلامية تشجع الانســـان على استخدام عقله فى تقدير مقتضيات العالم الحديث مع الاطمئنان الى القيادة المسئولة ، وتبادل الرأى والمشورة » •

وهذا على وجه التحديد هو المنهج الذى صارت الحاجة ماسة اليه (١)•

دراسة ديموك للادارة فى تركيا :

وفى دراسة أخرى قام بها مارشال ديموك لتنظيم الحكومة التركية ، بصفته خبيرا بادارة المساعدات الفنية بالأمم المتحدة يقرر ديموك (٢) :

« فى الواقع لم تكن الأسئلة الهامة التى تواجهنا هى الأسئلة الادارية بالمعنى المفهوم ، انما كان معظمها يدور حول ما يعتقده الأتراك مهما من وجهة نظرهم الثقافية والحضارية ، وما هى الأولويات بمعاييرهم ؟ فلأجيـــال طويلة كانت مهنة ادارة الأعمال محتقرة فى نظر الاتراك بينمـــا الخدمة الحكومية والجيش والمهن الحرة تتمتع بمكانة اجتماعية عالية • فهل كنا نحاول تغيير ذلك ؟ وكيف تنجح دولة من الناحية الاقتصادية ما لم تعتبر

---

(١) لوثر جيولوك وجيمس بولوك : تقرير عن تنظيم الادارة الحكومية بجمهورية مصر العربية ، (القاهرة : يونية ١٩٦٢) ، ص ٤ ـ ٦ •

2) Marshal Dimock: Op. cit. p. 8.

ادارة الأعمال مهنة المتفوقين ؟ وأذا كان المنظمون فى القطـــــاع الخاص لا يقومون بالنشاط الاقتصادى ، فهل تحل الدولة محلهم وتملك وتدير هذا النشـــــاط ؟ ومن الذى يقرر ذلك ؟ الأتراك أنفسهم بتميزاتهم ، أو نحن بتحيزاتنا » ؟ •

« ان ٨٥٪ من الشعب فى تركيا يعيشون على الزراعة ، و١٥٪ يعيشون على المصادر الأخرى بما فيها الصناعة • فهل يجب علينا أن نعكس هذه النسبة ، ولماذا نعكسها ، وهل سيكون الأتراك أكثر سعادة بذلك ؟ وهل ستزدهر حضارتهم وثقافتهم ؟ وهل يعتبر تبريرا كافيا أن القوة العسكرية والقوة الصناعية لا يتبادلان مكانتيهما الآن ؟ أو بفرض أنه يجب أن تتبادلا مكانتيهما فما شأن الأمم المتحدة لتتخذ هذا القرار ؟ » •

« لقد تبين لنا أن أغلب الأسئلة الادارية الأساسية تحولت الى أسئلة اما حضارية واما سياسية ، وليست من نوع المشكلات التى يعالجها الهواة أو المغامرون • وقد اكتشفنا كذلك أن أغلب المشكلات الداخليـــــة المتصلة بالتنفيذ ترجع أساسا الى التقاليد والحضارة التركية ، ولا ترجع الى ذكاء الأتراك » •

لقد كان السؤال المهم هو : كيف نوصـــــل اليهم آراءنا وأفكارنا عن التنظيم وطرق الادارة الصحيحة بينما قرون عديدة من الحكم المطلق تطل على الأعمال وتضغط على المجتمع أكثر من ضغطها على الفرد بحيث وضعتهم فى اتجاه مخالف تماما » (١) •

وهكذا تؤكد دراسة ديموك للادارة فى تركيا الارتباط الوثيق بين الادارة ومجتمعها • وأن دراسة الادارة فى أى مجتمع تتطلب بداية دراسة كـافة العوامل والمؤثرات التى تجعل من كل مجتمع مجتمعا ذا خصائص وسمات مميزة •

---

(١) المرجع السابق ، ص ٩ •

أثر البيئة على الادارة فى مصر (١)

لماذا الادارة فى مصر على ما هى عليه ... ؟ ولماذا نحن كما نحن كموظفين ... ؟ ولماذا نتصرف داخل مكاتبنا كما نتصرف ...؟ ولماذا يتسم سلوكنا الادارى بخصائص وسمات تميزه ... ؟

لماذا تتجه الادارة عندنا الى الاعتماد على الأشخاص لا على النظم ؟ لماذا لا تتجه الادارة الى تنمية نظام للعمل "System" بكل مقوماته ونظمه..؟

كيف نفسر أن مكاتبنا أشبه بالمنتديات ... ؟ وقراراتنا تتأثر بالعوامل الشخصية وغير الموضوعية ... ؟ ولماذا نلجأ للوساطة ، ونستجيب للضغوط العائلية والاجتماعية ... ؟

لماذا لا نقدر قيمة الوقت فى العمل والانتاج ... ؟ ولماذا يغفل معظم أساتذة الاقتصاد عندنا عنصر « الزمن » عند ذكر عناصر الانتاج ... ؟

لماذا نحن ميالون الى البقاء حيث نكون ، ويزعجنا التنقل ... ؟ ولماذا نميل الى التسليم بالقضاء والقدر والهروب من مواجهة الواقع ... ؟ ولماذا تتجه قراراتنا نحو الارتجال والبعد عن النظرة المستقبلية ... ؟

لماذا يرى الرئيس نفسه أبا واجب الطاعة ... ؟ ولماذا يضيق صدره بالاختلاف فى الرأى ، ويتوقع الطاعة من مرؤوسيه ..؟ ولماذا نجد المرؤوسين على استعداد لتقبل الدور الذى يلعبه الرئيس فى علاقته بهم ، يتفقون معه أكثر ويختلفون معه أقل ...؟

ان مثل هذه الأسئلة وغيرها يمكن أن نجد لها تفسيرا مقبـولا عندما ندرس أثر البيئة المصرية على الادارة . وهذا ما سوف نحاوله من خلال العرض الذى نقدمه فى الصفحات التالية .

---

(١) هذا الموضوع تناوله كتاب « البيروقراطية والاشتراكية » بالدراسة المستفيضة ، ونعرض له هنا بايجاز .

أولا : العوامل الجغرافية :

تبدو أهمية العوامل الجغرافية وتأثيرها فى حياة المجتمع واضحة في مصر عنها فى كثير من الدول الأخرى بسبب عوامل معينة تميزت بهـــا طبيعتها • فانه من بين المساحة الكلية للدولة والبالغة ١٩٨ر٣٨٦ ميلا مربعا، نجد أن المساحة المزروعة لا تعدو ١٤ ألف ميل مربع ، أو ما يعـــادل ٤٪ تقريبا من المساحة الكلية • ويتوسط نهر النيل هذه الرقعة الخضراء مانحا الخصوبة للأرض والحياة للملايين الذين يعيشون على جانبيه • وقد أدت هذه الطبيعة الى تركز السكان فى البقعة المزروعة الضيقة ، ممـــا جعل مشكلات المواصلات والاتصالات والادارة العامة أكثر سهولة عندنا منها في بعض الدول الأخرى (١) •

وقد أسهم موقع مصر الجغرافي كهمزة الوصـــل بين أوربا وآسيا وافريقيا واستراليا فى التأثير على حياة مصر السياسية • وارتكز رخاء أوربا على التجارة الدولية التي أصبحت قناة السويس عمودها الفقـــري باعتبارها ممرا مائيا حيويا • وقد أدت اهمية هذا الممر المائى ، فيما مضى الى تطاحن دولى وصراع بين القوى المختلفة ، ونجحت بريطانيا فعلا فى السيطرة عليه أكثر من سبعين عاما ، امتد نفوذها خلالها الى جهاز الحكم فى مصر ، فسخرته للعمل وفق مصالحها وأهوائها •

ولعل أبرز الملامح الجغرافية فى مصر هو النهر الخالد ، نهر النيل ، فعلية تقوم حضارة عريقة ، ومنه تستمد الدولة ازدهارها وبقاءها منـــذ القـــدم •

---

(١) يلاحظ مثلا أن كلا من اندونيسيا والفلبين تتكون من عدد ضخم من الجزر الاولى تضم حوالى ٣٠٠٠ جزيرة ، بينما الثانية تضم حوالى ٧٠٠٠ جزيرة • وهذا التوزيع الجغرافى للدولتين نتج عنه انعزال بعض الجزر وتعدد اللغات واللهجـــات بالدولة ، وخلق مشكلات واضحة فى المواصلات والاتصالات وبالتـــالى فى أسلوب الادارة العامة • هذا على الرغم من أنه يوجد في اندونيسيا ثلاث جزر رئيسية وفي الفلبين عشر جزر رئيسية يقيم بها ٩ر٠ من مجموع السكان بكل من الدولتين ، ويعيش عى خبراتها النسبة نفسها • والى جانب هذا فقد أدت طبيعة الارض الجبليـــة فى اندونيسيا الى ضعف سيطرة السلطة المركزية على بعض الجزر ، مما أدى الى استمرار قيام بعض الجماعات فيها بأعمال الشغب والتمرد عقب حصولها على الاستقلال عام ١٩٤٨ ولفترة طويلة •

والفيضان الذى يأتى به النيل كل عام يوفر الماء اللازم للرى · ولذلك فان مصر تعيش على النيل ومنه ، وسيظل النيل ، كما كان منذ الأبد ، شريان الحياة الجارى الذى يضمن لمصر وجودها وبقاءها · فمنذ الأجيال السحيقة أسهمت الصحراء فى حماية مصر من الغزو واسهم النيل فى توفير لقمة العيش لأبنائها ·

ونظرا لتوفر هذا المورد السخى من المياه السطحية وندرة الأمطار · فقد ظلت مصر تستغل امكاناتها الزراعية مستعينة بوسائل الرى المتعددة · ومن ثم انتشرت الترع والقنوات فى سائر أرجاء الوادى لخدمة الزراعة الى جانب اسهامها فى اقامة نظام مواصلات جم الفوائد · وقد حتمت الرغبة فى تنظيم مياه النيل والسيطرة على الفيضان والاستفادة من المياه وتنسيق استخدامها ، اقامة جهاز حكومى موكزى يضم عددا ضخما من الموظفين والعمال ، وتتجمع فى يده مسئوليات التحكم فى المياه وتنظيم زراعة الأرض وتنميتها · وقد ترتب على هذا أن انتقلت القوى السياسية الى أيدى هؤلاء الذين بسطوا نفوذهم على نظام الرى والزراعة ، فمارسوا سلطات واسعة· أما بالنسبة للفلاحية فان الحكومة فى نظرهم كانت تمثل أهمية النيل وسلطانه، وكلما تحكمت الحكومة فى المياه ازدادت حاجة الناس اليها · ويعتقد بعض الكتاب أن هذا هو السبب الذى ادى منذ القدم وحتى يومنا هذا ، الى قيام تنظيم حكومى مركزى شديد فى مصر (١) ·

فلم يكن ثمة شىء يمكن أن يجمع قوى الحكومة لتعمل فى تنسيق على مستوى عال ، وفى تعاون تام مثلما تعمل مياه الفيضان التى تصل مصر كل عام · فكثير من وزارات الحكومة ، وخاصة وزارات الأشغال ، والزراعة ، والرى ، والداخلية ، والصحة ، والشئون الاجتماعية كانت تجد نفسها مضطرة لتكريس جهودها مجتمعة لكى تتحكم فى فيضان النيل والآثار المترتبة عليه (٢) ·

---

1) Walter Sharp: "Bureaucracy and Politics; Egyptian Model, William Siffin, Op. cit., p. 154.

2) Max Weber: From Max Weber: Essays in Sociology, H. Gerth and C.W. Mills. Trans, and eds., (New York: Oxford University Press, 194), p. 513.

وعبر السنين ، كانت المشكلات الهامة التى يواجهها سكان مصر تتركز فى السيطرة على النيل وتنظيم استعمال مياهه ، والطريقة التى واجهوا بها هذه المشكلات تعطى ملامح معينة للمجتمع والادارة المصرية • يؤيد هذا قول ماكس فبر :

« لم يكن من الممكن ان تصل المركزية القائمة على أساس اقتصاد مستقر الى الدرجة التى وصلتها الا فى وجود نهر النيل » (١) •

ونخلص مما تقدم الى أن العوامل الجغرافية قد أثرت فى شكل الحكومة وطبيعة الادارة العامة فى مصر من عدة نواح :

فمن الناحية الاجتماعية قام مجتمع الدلتا والصعيد متميزان حضاريا من حيث العادات والتقاليد والقيم وأنماط السلوك ومدى التعرض للمدنية وانتشار التعليم •

ومن الناحية الاقتصادية تضافر النيل فى تكوين مجتمع زراعى على أرض مصر تتصف الادارة فيه بالنمط الادارى الزراعى •

أما الناحية السياسية فنرى انعكاسها فى وحدة مصر تحت حكم مركزى شديد ، وذلك بسبب سهولة السيطرة على الاقليم ، وتمكن الحكومة من فرض سلطانها عليه وعلى الناس الذين تجمعوا فى سهل ضيق منبسط على ضفاف نهر النيل •

---

1. Max Weber: Essays in Sociology, H.H. Gerth and C.W. Mills Trans. and eds., (New York: Oxford University Press 1946).

ثانيا : المجتمـــع :

١ - الريف :

تتميز القرى المصرية بوجود روابط متينة قائمة على أساس من التطور الطبيعى للعلاقات بين السكان ٠ والتراث الاجتماعى لهؤلاء السكان محلى فى جملته ، وأنماط السلوك بالمجتمع البدائى تسيطر على طريقة الحياة فى القرى ٠ ومعرفة هذه الأنماط خطوة هامة لفهم عملية التغيير الاجتماعى ٠

ويعد نقل الموظف من المدينة الى الريف كارثة فى نظره ٠ وقد ترجع مخاوفه هذه الى خلو الريف من الاحتياجات الضرورية للحياة المعقولة ٠

لذلك انشغل الموظفون فى محاولات مستمرة للالتجاء الى طريق الضغط على رئاستهم من أجل البقاء بالمدن الكبرى ٠ ولما كان عدد الموظفين الذين يقبلون عن طواعية العمل بالريف محدودا جدا ، فقد أصبحت الوســاطات الشخصية أمرا طبيعيا فى هذا المجال ٠ ونتج عن هذا تكدس عدد كبير من الموظفين فى القاهرة ، وصارت العاصمة تنفق على الخدمات بدون أى مراعاة للاعتبارات الاقتصادية ، فالضرائب تجبى من القرى وتنفق فى القاهرة ٠ وقد أدى هذا الفصل بين الخدمات والانتاج فيما مضى الى اعاقة عملية التخطيط أو عدم التخطيط نهائيا ٠

وجو الادارة فى مصر يتأثر بالطبعبهذه العوامل الاجتماعية والحضارية والبناء التنظيمى للمجتمع الريفى ٠ وقد يجد المراقبالأجنبى كثيرا من الغرابة حينما يلاحظ عادات وطباعا يمارسها الموظفون الحكوميون تختلف عن عاداته وطباعه ٠ وذلك حينما يشاهد مثلا أقداح الشاى والقهوة وأكواب المثلجـات تقدم للزوار وأصحاب الحاجات بمكاتب الحكومة فى جميع أوقات العمـل الرسمية ٠ على أن أنماط السلوك الاجتماعى هذه - التى تجعل من جو العمل بالمكاتب الرسمية امتدادا لحياة الدور والمضايف - يراها المراقب الشرقى على أنها امتداد لتقاليد البيئة الريفية أو العربية بما فيها من كرم وضيافة وتحية ، وقد يكون من العسير القضاء على مثل هذه التقاليد ، وربما لايكون من المناسب أيضا القضاء عليها قبل احداث تغيير جذرى فى القيم الأساسية بالمجتمع ٠

ان شدة التماسك الاجتماعى الذى يميز حياة القرية المصرية يحفز الفلاحين على السلوك الجماعى حتى فى الظروف التى تخص فردا أو عائلة بذاتها · فأفراح أى أسرة تعد أفراحا للقرية كلها ، وكذلك تكون الأحـداث التى تنزل بواحد من أبنائها حيث يتكافل الجميع فى رد الأذى وفى مشاطرة الأحزان ·

وهكذا يتصرف أهل القرية كأسرة واحدة مترابطة فى السراء والضراء، ويتباهون ويتفاخـرون بمن يحصل منهم على درجـة علمية أو يرقى الى منصب كبير ·

وامتدادا لهذا الشعور بالمشاركة العامة ، يتوقع أهل القرية ممن يصادف منهم نجاحا أو منصبا مرموقا أن يكون بارا بالجميع خيرا بهم ، وان يدّون نجاحه لصالح القرية يستفيد منه كل ذى حاجة أو طلب · وعلى ذلك فان الحاق الموظف الكبير لأهل قريته فى الوظائف التى يهيمن عليها لا ينظـر اليه على أنه خروج على الأصول الواجبة الاتباع لكفاءة الادارة ، ولكنـه ظاهرة متوقعة تكاد تكون حقا لهم · وبالتالى فان احجام أحد كبار الموظفين عن مساعدة أهل بلدته وتفضيلهم على غيرهم يعد من وجهة نظرهم خروجا عن المتوقع وتنكرا منه لأهله ولبلدته · والمثقفون يبدون استياءهم من هـذه التقاليد والأنماط المتوارثة ، لأنها تؤثر فى الحياة العامة والخاصة عـلى السواء ·

ويصف أحد الباحثين هذا الحال بقوله :

« كلنا يشكو من عدم شعور الموظف بالمسئولية وأهمية الوقت ، وعـدم اكتراثه بالمواعيد ، وقلة مثابرته ، وانخفاض مستوى الدقة فى انتاجه ، مع بطئه الشديد وهلم جرا · وكلنا يعلم أيضا أن كل هذه الصفات ما هى الا امتدادا لعادات المجتمع الريفى فى حياة أكثر تعقيدا ، أى حياة المدينة (١)»

ويبدو أن أنماط السلوك والقيم الريفية القوية سوف تستمر فى احداث

---

(١) عبد المنعم شوقى : « الادارة التنفيذية وأثرها فى أداء الخدمات العامة » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشكلات الادارية ، (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٠) ص ٥٧ ·

آثارها بالادارة ما دام الناس بالمناطق الريفية مضطرين الى التعامل المستمر مع الحكومة وزيادة مطالبهم منها ، والى الاتصال بالموظفين العموميين لقضاء حاجاتهم وانجاز مصالحهم · وفضلا عن هذا فان الحكومة تختار موظفيها من بين سكان تلك المناطق ومع استمرار الاعتماد على هـــذا المصدر يبقى الموظفون فى مكاتب الحكومة متأثرين بهذه الاعتبارات ·

٢ - الأسرة :

يمكن أن نصف المجتمع المصرى بأنه مجتمع توجهه التقاليد (١) · حيث يميل السكان بالمناطق الريفية الى تكوين مجتمعات متجانسة ومستقرة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالأرض التى يزرعونها ، ويخضعون لتقاليد راسخة متوارثة · والصلات العائلية الوثيقة التى تربطهم تتحكم فى طريقة حياتهم وتملى عليهم انماط سلوك والتزامات معينة لا يستطيعون منها فكاكا · ومن ثم فان التخلص من سلطان الأسرة أو التحول عن الانتماء اليها لا يمكن أن يتم دون ترك آثار عميقة فى حياة الفرد ، ذلك لأن انماط السلوك الاجتماعى الذى تتبعه الأسرة ومقوماته تبقى غالبا مستقرة دون تغيير يذكر · ونظرا لأن الأرض تعنى الثروة ، فان مكانة الشخص تتحـــدد بمدى ما يقتنيه من أرض ، ومركزه الاجتماعى يرتبط بها الى حد كبير ·

---

(١) يقسم دافيد ويرمان المجتمعات من حيث طبيعة افرادها الى :

Tradition Directed, Inner Directed and Other Directed ويصف النوع الاول Tradition Directed بانه محافظ تستمر فيه العلاقات على مر الاجيال دون تغيير ملحوظ · وفيه يتاقلم الافراد مع علاقات السلطة التى تحددها الاعمار او الجنس بين افراد الاسرة أو القبيلة أو العشيرة ، وتتحكم الحضارة فى السلوك بدرجة ملحوظة · وانه وان كانت القواعد والانماط التى يتبعها الافراد غير معقدة ويستطيع الصـــغار اكتسابها خلال التنشئة ، الا أن هذه القواعد والانماط تحكم العلاقات بين الافراد فى الاسرة · ويلاحظ كذلك أن المجهود الموجه نحو اكتشاف حلول للمشكلات المعمـــرة كمشكلات الزراعة والصحة ضئيل جدا · وعلى الرغم من أن دور الفرد محدود فى اطار التقاليد المرعية المحافظة الا انه يحظى بالتقدير والاحترام عمـــا يلقاه الفـــرد بالمجتمعات المتقدمة · انظـر :

David Riesman and Others: The Lonely Crowd, (New Haven: Yale University Press, 1955), p. 11.

والدور الأساسي الذى تلعبه الأسرة المصرية فى حياة الفرد ، لا فى سن الطفولة فحسب ، ولكن خلال مراحل الحياة المختلفة ايضا ، يجعلها مصدرا أساسيا للقيم والولاء الذى تتصف به الحياة المصرية فى المجتمعات الريفية. ولذلك نجد أن نوع المهنة التى يتطلع اليها الانسان ومركزه بالمجتمع ، وطريقة اختياره لزوجته ، ونوع تعليمه ، كلها أمور تتقرر بمدى الثروة والجـــاه والسلطة التى تتمتع بها أسرته • ويبدو التماسك الجماعى المتين - وربما العداء للجماعات الأخرى - كعنصر هام فى وجود الكثير من الجرائم الناجمة عن صراع الدم والثأر التى تأخذ مكانها بالمجتمع • وانمــاط السلوك هذه موروثة من ناحية ، ومكتسبة من ناحية أخرى وهى قائمة على أساس التدرج الهرمى ، وتعكس الى حد كبير نوع السلوك البادى فى شبه انواع من الطقوس والقواعد المرعية • ذلك لأن عملية التنشئة بالريف المصرى تتميز بنوع من السيطرة والتحكم • ودور الأب والأم فى مجتمع القرية لا يقتصر على مدى ما يمكن أن ينقلاه الى ابنائهم من تجارب وخبــرات ، ومــدى مسئوليتهما عن نقلها اليهم ، بل يتعدى هذا الى سلطتهما فى الأمر والالزام بالطـــاعة •

ويقول الدكتور حامد عمار ان أحدى الخواص الهامة التى تحــكم البناء الاجتماعى فى القرية المصرية ، هى المنزلة والاحترام اللذان يحظى بهما الشخص الذى يلعب دور الرئيس ، والسلطة التى يستمتع بها • وهو عادة مختار على أساس السن الى جانب المقدرة على الكلام والمناقشة الجيدة، وعوامل اخرى كالمركز الاجتماعى والمنزلة • وهذا النمط الذى يميز عــادة سلطة الأب فى نطاق الأسرة ، يتمثل أيضا فى سلطة اكبر الأشخاص القادرين بالعائلة او رئيس القبيلة ، وفى مجالس القرية التى تظهر تلقائيا دون اى تكوين رسمى (١) •

ان السلطة المطلقة للأب على أولاده مرجعها التقاليد وانماط الســلوك المرعية داخل الأسرة.وشعور الأب بانتمائهم اليه • يعزز هـــذا ما جاء به القرآن من اقرار لحقوق الآباء وتنظيم لعلاقاتهم بالأبناء • ذلك ان احتــرام

1) Hamed Amar : Growing up in an Egyptian Village : Silwa, Province of Aswan, (London : Routhledge and Kegan Paul, Ltd., 1954), p. 28.

الأبناء للآباء أمر تدعو اليه تعاليم الدين الاسلامى ، ومعصية الآباء من الخطايا التى يتعين على الأبناء تجنبها .

هذه الأنماط الحضارية السائدة جميعها تكسب مشكلات مصر المعاصرة - مثل مشكلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية . وتوزيع السكان ونمو عددهم ، ومشكلات الادارة العامة . معظم خصائصها . وعلينا أن نرى مدى انعكاس هذه الأنماط على البيروقراطية الحكومية .

ليس من المستغرب أن نرى الجهاز الحكومى يماثل هذه الجماعات البدائية بالقرى والنجوع ، وان سلوك العاملين داخل المنظمات متأثر الى حد كبير بسلوكهم داخل التنظيم الأسرى أو القبلى أو البناء الاجتماعى كله ، حيث يتولى الوالد أو شيخ القبيلة أو الرئيس الأعلى السيطرة الكاملة ويجمع زمام السلطة فى يده . ومن السهل تبعا لذلك ان نفهم السمات الهامة للسلوك الادارى أو التفاعل الحادث داخل المنظمات الحكومية خلال الطريقةالتى يعامل بها الموظفون بعضهم بعضا . وهو ما يشبه الى حد كبير ، وفى كثير من الأحيان ، العلاقات التى تنشأ بين الآباء والأبناء . فغالبا ما نلاحظ وجود نمط منطقى للاتصالات يهتم كثيرا بالمظاهر والشكليات ، ويراعى أنواعا من السلوك التى تعكس مظاهر الخضوع والاستسلام لمشيئة الرئيس والتمشى مع آرائه . وهذه الطريقة فى السلوك تقلل بدون شك فرص الاحتكاك والخلاف. فالموظفون عادة ميالون الى قبول وجهات نظر رؤسائهم، والى عدم معارضتهم فيما يرونه أو يفعلونه ، بصرف النظر عما اذا كان المرءوس مقتنعا أو غير مقتنع (١) .

ولما كان الأب هو الذى يتخذ القرارات فى الأسرة ويبت فى المشكلات التى تتعرض لها ، فان فرصة اشتراك أفراد الأسرة فى تقرير الأمور ضئيلة جدا . وتنعكس هذه الظاهرة فى المجتمع الوظيفى أيضا حيث يحظى الرئيس بالتجله والاحترام وينفرد بالأمر والنهى ، ويتوقع الطاعة دائما من مرؤوسيه فالملاحظ أن الموظفين يتجنبون بقدر الامكان توصيل الأنباء السيئة للرئيس ، وقلما يتيح لهم فرصة المشاركة فى اتخاذ القرارات .

---

(١) هذه الحقائق تؤيدها أيضا النتائج التى توصل اليها برجر فى دراسته عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة ، انظر :
Morroe Berger: Op. Cit., pp. 146-164.

ليس بغريب اذا أن نرى الاتجاه الى حل المشـــكلات وتقرير الأمور المتصلة بالعمل لا تخوض سبيله التفاهم وتبادل وجهات النظر المختلفة ، وانما يتم عادة يدفعه الى سلطة أعلى ارضاء لنزعة الرؤساء فى التحكم وتركيز السلطات • وغالبا ما يصل الامر فى النهاية الى قرارات فى مسائل عادية او مشكلات روتينيه صادرة من الرؤساء فى قمة الهرم التنفيذى • وهكذا نجد الرئيس فى النظام الحكومى المصرى يلعب دورا هاما كفيصل وحكم نهائى• وهذه احدى السمات التى تميز الادارة فى مصر عنها فى الدول الغربية •

وكما أن الأنباء السيئة تقـــلق بال رب الأسرة وتزعجه ، الأمر الذى لا يرغب فيه أفراد الأسرة ، فهكذا يبدو الحـــال أيضا بالنسبة للرؤســـاء • فالملاحظ أن الموظفين يتجنبون بقدر الامكان توصيل الأنباء السيئة للرئيس، وان فعلوا نقلوها بصورة مخففة تقل معها فرص غضبه التى قد تنقلب الى ثورة على ناقل الخبر •• ومن المألوف تصفية انباء العمل السيئة بقدر الامكان ، وربما حجبها عن الرئيس خلال العملية الاخبارية •

ويتوقع الجمهور عادة من الأشخاص الذين بيدهم السلطة أن يستعملوها بعنف ، والتجاء هؤلاء الأشخاص الى استعمال السلطة أمر مألوف دائما • وذلك لان المصريين قد تعودوا على هذا النوع من الحياه الذى تمارس فيه السلطة بطريقة اوتوقراطية أو تعسفية ، سواء أكانت سلطة رب الأسرة أم مالك الارض ، أم سلطة الموظف الحكومى • ولكثرة ما قاسوه على يد موظفى الدولة من اهمال وتعالى وسوء معاملة ، تعودوا أن يسيئوا الظن بهم ، وان يفوضوا الأمر لله كلما خامرهم الشعور بالظلم او سوء المعاملة خوفا من بطش الموظفين أو تعسفهم •

ليس بمستغرب اذا ان نجد كفاية الأجهزة الحكومية وصلاحيتها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالأشخاص الذين يشغلون المناصب المختلفـــة فى الهيـــكل الحكومى ، وليست قائمة أساسا على تنظيم هذه الأجهزة كأشخاص معنوية تعمل بانتظام وهدفها الوفاء بالخدمات العامة بصرف النظر عن الأشخاص•

ولا شك أن مثل هذه الاتجاهات تعوق الادارة الحسنة ، وقد تؤدى الى انهيار المنظمة التى تقوم على الفرد لأن الاشخاص يذهبون وينقلون ، أما التنظيم فهو مستمر وباق •

٣ - الطبقات الاجتماعية :

كان التكوين الاجتماعى للمجتمع المصرى دائما متميزا بطابع طبقى· وعلى الرغم من أنه يتصف بشىء من المرونة الاجتماعية وعدم وجود فواصل طبقية منيعة ، الا أن الخطوط الفاصلة بين الطبقات كان يمكن تمييز معالمها بسهولة ·

وعند قيام الثورة كان يوجد فى مصر ثلاث طبقات متميزة :

(ا) طبقة الأثرياء ·

(ب) الطبقة المتوسطة ·

(جـ) طبقة الفقراء ·

وكان البيروقراطيون عادة أسخياء فى تعاملهم مع ذوى الجاه والسلطان وأفراد الطبقة المحظوظة · وبينما كانوا يتساهلون أو يتباطئون فى استعمال السلطات المخولة لهم قانونا ازاء هذه الطبقة ، نجدهم متصفين بالعنف والعنت والاستبداد متى كان الأمر متعلقا بأحد أبناء الطبقة الفقيرة من الفلاحين والعمال · ومن النادر أن نستدل على حادث قبض فيه على أحد كبار الملاك لاستيلائه على مواشى أو محصول أحد الفلاحين ، بينما نجد أن الفلاحين كثيرا ما كان يقبض عليهم لتهم تافهة يرميهم بها كبار الملاك عن حق أو عن باطل ·

على أن هذه المشكلات التى كان يقاسى منها الفلاحون والعمال تبدو أقل سوءا من طريقة الحياة التى فرضت عليهم والتى أدت الى حرمانهم من تنمية أنفسهم ماديا وفكريا · فعلى الرغم من أنهم كانوا أحرارا ، وبعضهم كان يمتلك بعض الأرض الا أنهم كانوا يعيشون فى فقر مدقع وجهل تام · وكانوا أشبه بعبيد أذلاء يعيشون فى عصر النهضة والتقدم التكنولوجى وليس لهم نصيب فيه · وفى ظل هذا النظام الاجتماعى الذى كان يفترض فيه تهيئة فرص متساوية لجميع المواطنين ، بقى الفلاحون والعمال جهلة متخلفين · وحتى نظم الزراعة والفلاحة بدت أزلية موروثة عن القرن العاشر ·

وعلى الرغم من أن الفلاح أو العامل كان يستمتع بحريته المدنية ، فان الطبقتين الأخريين كانتا تنظران اليه بازدراء واحتقار ، حتى بدا كأنه معزول عن المجتمع · وبذلك لم يكن الفلاح محروما من مخالطة الطبقة الغنية أو

الاتصال بها وحدها ، وانما كان هذا حاله أيضا مع أبناء بلده الذين أوتوا شيئا من التعليم أو اليسار · وهكذا وجد الأشخاص الذين كان يمكن أن يكونوا على جانب من المودة معه يشيحون عنه بوجوههم متى أوتوا شيئا من التعليم أو الرخاء ·

والشبه هنا كبير بين فلاح ما قبل الثورة والفلاح الفرنسى قبل الثورة الفرنسية · اذ يصف دى توكوفيل الفلاح الأخير بقوله :

« وعلى الرغم من أن طبقة النبلاء والطبقة المتوسطة كانتا تسيران فى اتجاهات مختلفة إلا أن سلوكهما كان متشـــابها فى أمر واحد ، فقد انتهى الأمر بالطبقة البورجوازية الى أن أصبحت منعزلة عن الجماهير شأنها شأن طبقة النبلاء · ولم يقتصر الحال على انعزال أفرادها عن الجماهير ، بل كانوا يغمضون عيونهم عن كل مصائبهم بدلا من مشاركتهم اياها · وبدلا من محاولتهم التخفيف من وطأة المظالم الاجتماعية المشتركة بينهم ، عمد بعض أفراد الطبقة البورجوازية الى خلق أنواع جديدة من المظالم التى تعود عليهم شخصيا ببعض المزايا · وفى الواقع كان هم أعضاء هذه الطبقة الحصول على ميزات شخصية ومعاملة من نوع خاص ، مثل حرص أى نبيل على الاحتفاظ بالمزايا التى يستمتع بها » (١) ·

ولعل أبرز آثار هذا الوضع الاجتماعى الظالم فى مصر هو انقســـام المجتمع على نفسه الى فئتين تتبادلان الحقد والكراهية والنقمـــة ، الطبقة الميسورة تزدرى وتترفع عن مخالطة الطبقة المحرومة ، والأخيرة تقـــاوم الأولى باستمرار ، وكلتاهما تتربص بالأخرى الشرور وعلى استعداد للتنكيل بها متى سنحت الفرصة ·

ومن النـــاحية الادارية ، فان الطبقة الفقيرة التى حرمت من العلم والمكانة الاجتماعية والاقتصادية بقيت خارج الوظائف الحكومية الهـامة ، واقتصر عمل ابنائها على الوظائف الدنيا · وبحكم وضعها الاجتماعى لم تكن تمارس أى دور رقابى شعبى على أجهزة الخدمات ، بل انها لم تكن قادرة على ممارسة هذا الدور · ولم يكن موقف الحكومة منها اقل سوءا ، فقد كان

---

1) Alexis De Tocqueville : The Old Regime and The French Revolution, Trans, by S. Gilbert, (N. Y. : Doubleday Co. Inc., 1975), p. 136.

حظ هذه الطبقة من الخدمات الحكومية يكاد يكون معـــدوما . وافرادها لا يطلبون هذه الخدمات وان كانوا فى اشد الحاجة اليها ٠

٤ ـ الدين :

منذ فتح العرب مصر فى عام ٦٤٢ م ، شهدت عصورا من الحـكم الدينى كان الاسلام خلالها وثيق الصلة بالدولة والحكومة . ولم يكن من السهل التفرقة بين الأمور السياسية والدينية ٠ ولم يكن هذا الاتجاه جديدا على مصر ، فقديما قامت صلات بين الدولة والدين في عهد قدماء المصريين حيث كان فرعون الها وحاكما في الوقت نفسه ٠

وقد بدأ الاتجاه الى الفصل بين السياسة والدين فى مصر مع موجة الحضارة الغربية التى وردت فى عصر محمد على ، وكان من اثر التزمت وترجمة الاسلام الى معانية الضيقة ان قامت جماعة من المفكرين المسلمين المتحررين بالجهر بارائهم المتطورة التى نضجت خلال سنين عديدة وبرز خلال هذه الفترة السيد جمال الدين الافغانى ، والشيخ محمد عبده من ائمة المفكرين المنادين بتبصر معانى الاسلام السامية وحقيقة مقاصده بذهن متفتح واصلاح نظام التعليم ٠

ثم أدى انقضاء الخلافة كاساس من اسس التنظيمات الاسلامية الى كثير من الفصل بين الأمور السياسية والدينية ، والى التحـــول عن بعض التقاليد الاسلامية فى الحكومة ٠ وكانت الخلافة كنظام قد اخذت فى التدهور والذبول حتى قضى عليهـــا كمال اتاتورك فى سنة ١٩٢٤ ٠ وكان لهـــذا الحادث رد فعله الكبير فى مصر التى كانت ما زالت مرتبطة بتركيا روحيا ٠

وقد ظهر فى الحكومة جهازان هامان يمثلان التراث الاسلامى واثره فى التنظيم الحكومى : الأول : وزارة الاوقاف ، والثانى كان يتمثل فى المحاكم الشرعية التى ألغيت بعد قيام الثورة وأحيلت احتصاصاتها الى المحـــاكم المدنية التى تطبق القانون المدنى عادة ، الا فى بعض الأحوال الخاصة حيث تطبق نصوص الشريعة الاسلامية كما هو الحال بالنسبة لمســـائل الزواج والميراث ٠

---

(١) من مظاهر التحايل باسم الدين الذى لجأ اليه الملك السابق للحصول عـلى كسب سياسى وتاييد شعبى انه ادعى الورع والتقوى ، واطلق لحيته وزعم انه خليفة المسلمين ، ولبس لهذا الدور لباسه بقصد ايهام الجماهير وخداعها ٠

ويبدو أن حالة الاضمحلال والهوة السحيقة التى تردت فيها مصر خلال حكم الملك السابق كانت من العوامل التى أدت الى توسله بالدين للتحايل على الحصول على تأييد الشعب (١) . كما ساعد سوء الأحوال فى نهاية حكمه على ازدهار غير عادى لبعض المنظمات الاسلامية ، وخاصة جماعة الاخوان المسلمين ، التى تمكنت من طريق التسلط على افكار الكثيرين ، واستغلال الاتجاهات الدينية لديهم من جمع عدد كبير من الاتباع فى تنظيماتها . وقد تحولت هذه الجماعة عن هدفها كجمعية دينية خالصة الى جماعة تتبنى بعض الاهداف السياسية ، وغايتها تولى مقاليد الحكم ، ثم تطورت الى جماعة عسكرية وارهابية فى الوقت نفسه ، مما أدى الى حلها والقضاء على كل نشاط لها فى عام ١٩٥٤ . وقد يعبر هذا عن اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الامور السياسية والامور الدينية واهتمامها بالتركيز على الأهداف المادية للكفاح القومى (١) .

ومع هذا التحول الحكومى فى اتجاه الفصل بين الدين والسياسة بقى منصب المفتى يمثل نوعا من الاتجاهات الدينية فى الحكومة . فهو يمارس وظيفة ذات طبيعة خاصة حيث يقدم الاستشارة الى الجمهور ، والى الحكومة أيضا ، فيما يتعلق بالمسائل الدينية المعقدة . وبعض الموضوعات التى يتناولها لها أثرها المباشر على المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

فقد يطلب منه الافتاء عن اتجاه الاسلام بصدد الكفاح فى سبيل تحرير فلسطين ، او حكمه بالنسبة للفائدة المستحقة على القروض ومقدارها ، ومتى تعتبر ربا ؟ او رأيه فى ممارسة تنظيم النسل فى الأسرة .. الخ . كذلك تحال أحكام الاعدام اليه من دوائر القضاء الجنائى ليقرها ، ودوره هنا ليس الرقابة على عمل السلطة القضائية وانما التأكد من أن الحكم يتفق وما جاءت به الشريعة الاسلامية .

---

(١) الى جانب اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الدين والسياسة - يبدو اتجاهها أيضا الى ابراز الناحية الدينية فى شكل الحكم . فقد نص دستور ١٩٢٣ على أن الاسلام هو دين الدولة الرسمى . وقد وجد مثل هذا النص أيضا فى دستور ١٩٥٦ . ثم أغفل فى دستور ١٩٥٨ الذى جاء اثر الوحدة بين مصر وسوريا ، وأعيد النص فى الدستور المؤقت الصادر فى ١٩٦٤ . وقد عززت المناقشات التى دارت فى مجلس الشعب حول الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ هذا الاتجاه ، ونصت المادة الثانية منه على أن الاسلام دين الدولة .

على أنه توجد حقيقة هامة ، وهى أن المفتى لا يعمل فى فراغ ، وانما يتصرف عادة فى اطار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تمس مصالح الدولة العليا • ومن ثم لم تعد وظيفة الافتاء - باعتبارها عملا دينيا - فى معزل عن الأحوال والظروف المعاصرة والاتجاهات السائدة فى الدولة ، فهناك ميل دائما الى جعل مثل هذه الظروف موضع الاعتبار • ومن ناحية أخرى نجد أنه وان كانت الفتوى التى يصدرها المفتى ليس لها صفة الالزام فان الحكومة والجمهور قلما يهملون شأنها •

ان تأثير الدين على المجتمع فى مصر أمر ملموس وواقع • وفى البيئة الاسلامية التقليدية - وخاصة الريف - نجد الحياة الاسلامية مرتبطة الى حد كبير بالاعتبارات الدينية ، ومن ثم نجد ارتباطا كبيرا بين أنماط السلوك والقيم الاجتماعية السائدة وبين الانماط والقيم الدينية • وفضلا عن هذا نجد أن التمسك بالتقاليد والتعاليم الدينية كان الى عهد قريب الوسيلة الأولى للحصول على المكانة الاجتماعية •

وقد ترتب على هذا نتائج هامة • فان عدم فهم البعض مقاصد بعض التعاليم الدينية فهما صحيحا من ناحية وترتيب معظم أوجه نشاطهم فى الحياة العامة على أساس الفهم الخاطىء من ناحية أخرى ، قد أدى أحيانا الى أنواع من الرضا بالقضاء والقدر والتوائم مع ظروف الحياة وقبولها دون محاولة تشكيلها أو تطويعها لارادة الانسان • وأصبحت بعض العبارات التى لها صبغة دينية مثل « قضاء ومكتوب علينا » ، « هذه ارادة ربنا » تعبر عن الاتجاهات التقليدية لدى بعض الأفراد نحو السلبية وعدم محاولة التغلب على الصعاب والمشكلات والعزوف عن تطويع الأمور لارادتهم • وفى ظل هذه الاتجاهات لا يحاول الفرد عادة التدخل فى مجريات الأمور بعزيمته وارادته ، رادا كل ما يحدث له من خير أو شر الى ارادة الله •

ومن هنا نجد البعض ينظرون الى النجاح فى العمل على أنه مجرد فضل من الله ونعمة ، والى الاخفاق فيه على أنه قبض من الله لرحمته ونعمائه، ويرون أن طاعة « أولى الأمر » واجبة حتما وهى تأتى فى المرحلة التالية لطاعة الله ورسوله •

هذه الاعتبارات وغيرها لها أثرها الملموس فى الادارة العامة بمصر •

فالدين كعامل فعال فى الاقناع يمكن الحكومة وأجهزتها المختلفة من التأثير فى الجماهير ، وتغيير الاتجاهات وأنماط السلوك ، وتسهيل عمليات التغيير الاجتماعى · وليس بغريب أن نجد الحكومة تتوسل عن طريق الاقناع الدينى الى دعوة الجمهور لحل بعض مشكلاته الهامة كتنظيم الأسرة ، أو قبول وفهم النظم الجديدة كالاشتراكية والقيادة الجماعية مثلا (١) ·

ومن ناحية أخرى نجد العمل الحكومى يتأثر كذلك بالدين · فنجد مثلا أن شهر رمضان له طابع خاص ، لا فى نواحى الحياة الاجتماعية وحدها ، وانما أيضا فى الادارة العامة · فنلاحظ أن مواعيد العمل الحكومى خلال هذا الشهر ترتب وفقا لمقتضيات الشعائر الاسلامية من صوم وصلاة · ونجد اهتماما ملحوظا من الأجهزة الحكومية المختلفة بتوفير السلع التموينية التى يحتاج اليها الجمهور خلال هذا الشهر ، وربما تحظى هذه السلع بالأولوية فيما يتعلق باستيرادها وما تتكلفه من العملة الصعبة بالنسبة لغيرها من السلع والخدمات ·

---

(١) أدى تطور الفكر فى الغرب الى الفصل بين السلطة الدينية والسلطة المدنية، وأصبحت الكنيسة تسيطر على أوجه النشاط المتصلة باعتقاد وعلاقة الفرد بربه ، وخولت السلطة المدنية حق التشريع والقضاء فى معاملات الناس وحق السيطرة على ما يحفظ نظامهم الاجتماعى وتنظيمه ·

ويبدو الاتجاه الى الفصل بين الدين والسياسة واضحا فى مصر · وقد جاء فى خطاب الرئيس جمال عبد الناصر الى علماء المسلمين المشتركين فى مؤتمر مجمع البحوث الاسلامية ما يأتى :

« كلما كان الدين بعيدا عن السياسة والهوى والغرض ، كانت تعاليم الاسلام واضحة وقوية ومثمرة » · (الاهرام ١٩٦٤/٢/١٣ ، ص ١) ·

وقد اكد الرئيس أنور السادات هذا الاتجاه فى حديث له عام ١٩٧٩ ·

بينما نجد محاولات للزج بالدين فى السياسة فى بلاد أخرى ، فقد نقلت وكالات الانباء أن جمعية العلماء بالباكستان أصدرت بيانا قالت فيه أن القرار الذى اتخذته السيدة فاطمة على جناح بترشيح نفسها ضد الرئيس الباكستانى أيوب خان ينافى تعاليم الاسلام · (الاهرام ٢٨-٩-٦٤ ، ص ١) · ونقلت وكالات الانباء من أندونيسيا أن الرئيس سوكارنو قد عزى أسباب قراره بانسحاب اندونيسيا من الامم المتحدة الى رؤية أشار عليه فيها النبى بضرورة الانسحاب · (الاهرام ١٩٦٥/١/٢٢ ، ص ١)

ونخلص مما تقدم الى أن الدين كعامل مؤثر فى الادارة والحكومة له أهميته وأثره اللذان لا يمكن انكارهما ٠ وليس معنى هذا تدخل رجال الدين فى الحكم والسياسة أو العكس ، ولكن المقصود أنه مع الاتجاه نحو الفصل بين الدين والسياسة تبقى تعاليم الدين وأحكامه مؤثرة فى الادارة والحكم٠

٥ ـ التعليم :

نجد أن نظام التعليم الذى أدخله دنلوب فى مصر كان قائما على أسس ومبادىء بريطانية ٠ ويقول اللورد لويد فى هذا الصدد ٠ كان مستر دنلوب اسكتلنديا بجميع صفات جنسه ، ومن الصعب وصف ادارته لوزارة المعارف بأنها كانت تتسم ببعد النظر أو القدرة على التصور ٠ على أنه بكل تاكيد قد نجح فى الاحتفاظ بمصائر التعليم المصرى بكل أحكام فى قبضته (١) ٠

ولم يكن غريبا اذا أن تصبح اللغة الانجليزية والأدب والتاريخ الانجليزى عماد المواد التى تدرس فى المناهج المصرية ٠ وكان من البديهى ألا يكتب النجاح لمثل هذا النظام الأجنبى الدخيل الذى أقر البريطانيون أنفسهم باخفاقه فيقول لويد : « ان ادخال نظام التعليم البريطانى على مصر كان غير عملى، وخاصة أن هذا النظام قد اتخذ الأعداد للوظائف العامة هدفا له » (٢) ٠

وبديهى أن الظروف الاجتماعية والمكانة التى كان الموظف العام يحتلها فى تلك الحقبة قد أسهمت فى تقوية الرغبة لدى الطلبة لينحوا نحو هذا الاتجاه ٠ فقد اتسمت الوظيفة الحكومية بالمكانة والدعة والامان ٠ وكان الموظف العام يحظى الى جانب راتبه المضمون بالهيبة والاحترام باعتباره ممثلا للحكومة بعكس غيره من أصحاب المهن والحرف الأخرى ٠ ولم يكن يقبل بعد تخرجه فى الجامعة عن العمل بالحكومة بديلا ، أو يسمح لنفسه

---

1. Lord Cromer : Egypt Since Cromer. London , Macmillan and Co. Ltd. 1933), p. 61

2. Ibid., p. 163.

بالاشتغال بالتجارة او الصناعة او الحرف المختلفة ، حتى لو واتته الفرصة او كانت أسرته تمارس هذا النوع من النشاط (١) .

وبالاضافة الى هذا فان سياسة التعليم البريطانية هذه قد أدت فيما مضى الى جعل التعليم وقفا على طبقة معينه من ابناء الشعب القادرين ماليا على تحمل نفقات الدراسة . وبذلك بقيت الجماهير أمية . وليس غريبا فى ظل هذه الحال أن نجد نسبة الأمية فى سنة ١٩١٧ حوالى ٣ر٩١٪ ، بينما كانت هذه النسبة ٧ر٩١٪ فى سنة ١٨٨٢ ، أى انه فى خلال ٣٥ سنة من الاحتلال البريطانى لم تتحسن نسبة الامية بين أبناء الشعب فى مصر سوى بمقدار ٤ر٠٪ (٢) . وتدل الاحصاءات على أن نسبة الامية فى سنة ١٩٤٧ قد بلغت ٧٨٪ (٣) . وفى سنة ١٩٥٠ عكفت وزارة المعارف على سياسة توسعية فى التعليم الابتدائى والثانوى ، سمتها سياسة « الماء والهواء » ، بمعنى ان التعليم ضرورى ضرورة الماء والهواء للفرد . على ان سوء التخطيط والتنظيم ونقص الاستعداد الادارى لتنفيذ مثل هذه السياسة على نطاق الدولة قد أدى الى اثارة الكثير من العقبات والمشكلات فى طريقها ، فلما جاءت الثورة أعيد تخطيط السياسة التعليمية من جديد واصلاح جهاز التعليم بالدولة وتنظيمه. وفى سنة ١٩٥٦ تراجعت نسبة الأمية فى مصر الى ٧٠٪ (٤) . وفى عام ١٩٧٦ أصبحت نسبة الأمية ٥ر٥٦٪ (٥) .

ولعل أهم ملامح نظام التعليم فى مصر حتى سنة ١٩٥٢ هى حدة الهرم التعليمى فقد كان الهرم يرتكز على قاعدة شديدة الاتساع قوامها المرحلة الأولية والابتدائية ولكنها تضيق بشدة حتى يبدو الهرم مدببا فى المستويات

---

(١) وزارة المعارف : التعليم ، (القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون

(٢) جمهورية مصر : التقرير السنوى لديوان الموظفين ، ١٩٥٢ ، القاهرة : المطبعة الاميرية ، ١٩٥٣ ، ص ١٤) .

(٣) احمد زكى محمد : « سياسة التعليم وعلاقتها بالوظائف الحكومية » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة والمشاكل الادارية ، المرجع السابق ، ص ٨١ ـ ٩١ .

(٤) وزارة المعارف : التعليم ، (القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون العامة ١٩٥٦) ، ص ٨ .

(٥) وزارة التعليم : ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ، ١٩٧٩ ، ص ١٤ .

الأعلى · وبالمقارنة الى ما كان عليه الوضع فى الولايات المتحدة مثلا ، نجد أن واحد فقط من كل خمسة عشر تلميذا بالمدارس الابتدائية بمصر كان يكمل تعليمه الثانوى ، بينما نجد أن النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ الى ٢ على الأكثر · وكانت النسبة فيما يختص بالتعليم الجامعى أسوأ من هذا· ففى مصر لم تزد نسبة من يلتحقون بالجامعة من خريجى المدارس الثانوية على ١ : ٣٥ ، بينما كانت النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ : ١٠·

ويبدو جليا أثر هذه الاحصاءات بالنسبة للجهاز الحكومى · فهى تعنى أن فرصة التعيين فى الوظائف الكتابية كانت مقصورة على حوالى ٥٪ فقط من الشبان الذين تنحصر أعمارهم بين ١٥ ، ٢٠ عاما · بينما لا تجد الوظائف الادارية والفنية أمامها معينا أوسع من ١٪ من الشبان الذين هم بين ٢٠ ، ٣٠ عاما (١) ·

ان ضيق فرص التعليم هذه لم يكن أساسه - كما قد يعتقد البعض - الالتجاء الى تطبيق مستويات علمية معينة ، فالعكس صحيح الى حد كبير، ذلك أن فرصة التعليم الثانوى والجامعى بمصر قبل الثورة كانت قائمـــة ومرتبطة أساسا بمستوى الأحوال الاقتصادية للمواطنين · وهذه حقيقة هامة وأساسية فالقادرون ماليا من أبناء الشعب فقط هم الذين كان يمكنهم مواصلة التعليم فى مراحله المختلفة · وينبنى على هذا أن هرم التعليم فى مصر كان يمثل الى حد كبير التدرج الاجتماعى والاقتصادى القائم ، وقد انعكس هـــذا الوضع تلقائيا ، وبوضوح فى الوظائف الحكومية ·

وما دامت الفرص المتساوية للتعليم لم تتح لجميع المواطنين ، فقـــد كانت درجات الكادر الحكومى مرتبطة بنوع الخريجين فى مستويات التعليم المختلفة · وهذا يعنى أن كل فئة فى الحكومة كانت تمثل مستوى اجتماعيا

---

(١) الاحصاءات الخاصة بمصر أمكن تجميعها من مصدرين : وزارة المعارف : تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة ، (القاهرة : وزارة المعارف ، ١٩٥٨) ، ص ٦٨ · الاحصاءات الخاصة بالولايات المتحدة مأخوذة عن :

Donald Kingsley : Representative Bureaucracy : An Interpretation of the British Civil Service. (Yellowspring, Ohio : The Antioch Press, 1954), pp. 142-143.

واقتصاديا معينا . ولم يكن من المألوف ، والوضع كذلك، أن يجد ابن الفلاح أو ابن العامل ، طريقة فى البناء الوظيفى ليشغل المناصب الادارية المرموقة ، كما لم يكن مألوفا كذلك أن يعمل أبنـــاء الأغنيـاء والموسرين بقـاعدة الهرم الحكومى .

وبعد قيام الثورة ، اتجهت الحكومة الى جعل التعليم فى جميع المراحل حق لكل مواطن . ونفذت سياسة مجانية التعليم حتى التعليم الجامعى . وانشأت مئات المدارس بمختلف مستوياتها . وتوسعت فى انشاء الجامعات. وفتحت أبوابها لقبول الطلاب بأعداد جزافية غير مخططة . فاكتظت الكليات ـ وخاصة الكليات النظرية ـ بعشرات الآلاف من الطلاب . ويكفى أن نذكر أن السنة الأولى باحدى كليات الحقوق فى عام ٧٨/٧٩ كان مقيدا بها قرابة ستة آلاف طالب .

ولما كان التعليم الجامعى قد أصبح متاحا لكل راغب فيه ، فقد اتجهت الحكومة الى تنسيق القبول بالكليات وفقا للمجموع الذى يحصل عليه الطالب فى امتحان شهادة الثانوية العامة . وقام مكتب التنسيق الجامعى بمهمة توجيه الطلاب وفقا لذلك الى الكليات التى تقبل بها هذه المجاميع ، وذلك بصرف النظر عن اتجاهات الطالب أو استعداده أو ميوله ، وبصرف النظر عن رغبته الأولى فى معظم الأحيان . ذلك أن المجموع هو الذى يحدد بالدرجـة الاولى نوع الكلية التى يلتحق بها الطالب .

واستكمالا للسياسة الاشتراكية هذه فى مجال التعليم ، اتجهت الدولة الى تحمل مسئوليتها فى تعيين جميع الخريجين بالحكومة والقطاع العـــام. وهكذا اكتملت حلقات نظام توظف سيىء ، أدى الى عدد من النتائج السلبية، نجمل أهمها فيما يلى :

١ ـ اتجه التعليم الجامعى لأن يصبح نظاما جماعيا ، يركز عـلى الكم لا على الكيف ، وأصبحت المهمة الأولى للجامعات امتصاص أكبر عدد من حملة شهادة الثانوية العامة سنويا ، حتى لا يتحولون الى مشكلةسياسية يتعين على الدولة أن تواجهها نظرا لما كان يسببه عدم التحاق الطلبـــة بالجامعات من قلق وتوتر لهم ولأسرهم .

٢ - أصبح التعليم الجامعى عبئا واضحا على نظام التوظف بالدولة، نتيجة التزام الأخير بامتصاص جميع الخريجين بصرف النظر عن مدى حاجة العمل والانتاج اليهم ، ومدى ملاءمتهم للوظائف التى يوزعون عليها ، أو رغبتهم فيها .

٣ - انفصال خطة التعليم الجامعى عن خطة التنمية القومية بقطاعاتها المختلفة . واتجاه التعليم نحو الكليات النظرية . وانخفاض مستوى التعليم بالكليات العملية بسبب ضخامة الطلاب مقابل النقص فى أعضاء هيئة التدريس والامكانات العملية .

٤ - ضعف الاقبال على التعليم الفنى . وعلى الرغم من أن نسبة الطلاب المقبولين بالمدارس الثانوية الفنية الى زملائهم المقبولين بالمدارس الثانوية العامة هى ٥٧٪ الى ٤٣٪ عام ١٩٧٩ ، الا أن الاتجاه الى الالتحاق بالتعليم الفنى ما زال ضعيفا ، وهذه النسبة يجب أن تتزايد عاما بعد عام لامكان تخريج الأعداد المناسبة من الكوادر الفنية المختلفة التى تحتاجهم قطاعات العمل والانتاج ، وحتى يمكن التخفيف عن كاهل التعليم الجامعى (١)

٥ - الاحباط الذى يصيب الشباب ، نتيجة عدم المشاركة فى اختيار نوع التعليم ونوع العمل الذى يرغبونه ، وما يترتب على ذلك من مشاعر عدم الرضا وفقد الحماسة فى العمل . واحساس الشباب بالضياع ، وتفشى الاتجاهات السلبية .

٦ - تكدس أعداد ضخمة من العمالة الزائدة بأجهزة ومنظمات ليست بحاجة اليها . مما أثر على كفاءة الانتاج واقتصادياته نتيجة دفع مرتبات لعاملين لا عمل لهم .

---

(١) وزارة التربية والتعليم ، ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ، ١٩٧٩ .

الفصل الثانى

الإدارة المقارنة

الواقع أن الادارة المقارنة هى امتداد لتطبيق فكرة المنهج الايكولوجى فى دراسة الادارة العامة على أساس مقارن ، حيث يمتد البحث الى انماط الادارة بالدول المختلفة وابراز خصائصها ومميزاتها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة ٠

وقد ظهرت الادارة المقارنة حديثا ، وكانت مرتبطة بالادارة الدولية وكانتا تدرسان معا تحت عنوان واحد هو « الادارة الدوليه والمقارنة » ٠

الا أنهما بدأتا تنفصلان ويستقل كل منهما عن الأخرى كميدان للبحث والاستقصاء ٠ ونرى أن هذا الفصل أصوب من الناحية العلمية والعملية ، فهناك فارق جوهرى بين الاثنين ٠ فالادارة الدولية نوع من أنواع الادارة خاص بالمنظمات الدولية له اساليبه وقواعده ومشكلاته ٠ أما الادارة العامة المقارنة فهى فرع من دراسات الادارة العامة واتجاه من اتجاهات البحث فى ميدانها بالدول المختلفة ٠ وليست نشاطا معينا منها أو أسلوبا خاصا فى

تطبيقها . أى أن الأولى ميدان لتطبيق الادارة فى مجال منظمة دولية لها سمات ومعالم خاصة ، والثانية مجال من مجالات الاستقصاء والبحث فى الادارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوصول لى الأصول والقواعد التى لها صفة الشمول والعمومية .

على أن الفصل بينهما فى الدراسة لا يتعدى الفصل بين أى ميدانين من ميادين دراسة الادارة ، فالرابطة قائمة بينهما فى الحقيقة ، والتفرقة فى الدراسة يجب أن يصاحبها فهم لهـذه الرابطة . أى يجب الربط بينهما بالدرجة التى يستحسن بها الربط بين جميع ميادين الادارة . ويزيد من وجوب هذا الربط وأهميته أن المنظمات الدولية ، وهى مجال تطبيق الادارة الدولية ، قامت وما زالت تقوم بكثير من الدراسات والجهود الرائدة فى مجال الادارة المقارنة .

ولما كنا قد تعرضنا للادارة الدولية فى الفصل الثانى ، فاننا سنتناول هنا موضوع الادارة المقارنة .

الواقع أن دراسات أرسطو للدساتير المتعددة (١) ، أو ما سبقها أو لحقها من دراسات مباشرة للنظم السياسية التى قام بها اكسانفون وأفلاطون، أو وصف الحكومات الذى جاء عرضا ضمن ما قام به الرحالة أو المؤرخون أمثال هيرودوت أو ابن بطوطة أو ماركوبولو ، يمكن اعتبارها النواة الأولى لفكرة المقارنة فى مجالات السياسة والحكومة والادارة ، وان كانت تبعد كثيرا عن الدراسات المقارنة كما نتصورها اليوم ، والتى بعدت عن السرد التاريخى والأسلوب الوصفى وبدأت تلبس ثوبا علميا وعمليا .

دور الأمم المتحدة

ولعل فى مقدمة الاعتبارات التى ساعدت على الاهتمام بدراسة الادارة المقارنة فى الوقت الحاضر قيام برامج المعونة الفنية المختلفة ، سواء ما كان

---

(١) درس أرسطو ١٥٨ دستورا قام بتحليلها واستخرج منها ١٨ شكلا لانظمة الحكم . وقد فقدت دراسات الدساتير هذه ولم يعثر منها الا على دستور اثينا الذى وجد فى مصر ، وقد ترجمه الدكتور طه حسين ، ونشر بعنوان « نظام الاثينيين » .

منها ثنائيا "Bilateral" ، أو ما تقوم به الهيئات الدولية المختلفة . هذه البرامج ادت الى الاهتمام بالدول التى تتلقى هذه المعونات والى الالتفات لدراسة احوالها ومجتمعاتها واقتصادياتها وانظمتها الادارية .

وقد كان للأمم المتحدة بالذات فضل كبير فى تطور الدراسات المقارنة فى مجال الادارة . فقد تبين اثناء تنفيذ برامج الأمم المتحدة فى مجال المعونة الفنية بالدول النامية ، وجود ارتباط وثيق بين نجاح مشروعات المعونة الفنية وبين الطريقة التى تدار بها المشروعات ومستوى الكفاية الادارية فى كل دولة . كما تبين ان المشكلات الادارية ، والمعايير التى تحكم العملية الادارية والقيم التى تؤثر فيها ، وانماط السلوك الوظيفى تختلف من بيئة الى اخرى باختلاف العوامل والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية التى تتفاعل بطريقة وبدرجة مختلفة فى كل موقف (١) .

ومن أجل هذا انصرف اهتمام خبراء الادارة العامة بالأمم المتحدة — ومعظمهم من أساتذة الادارة العامة بالجامعات — الى دراسة النظم والأساليب الادارية المختلفة فى بلاد متعددة والى محاولة الوصول الى مداخل علمية للدراسات المقارنة "Methodology".

والواقع أن هناك مجالين مختلفين يعتبران الشغل الشاغل لدارسى الادارة العامة المقارنة .

المجال الأول : دراسة الادارة العامة بطريقة مقارنة ، بمعنى تجميع البيانات المختلفة عن الأنظمة المختلفة فى البلدان المختلفة .

والمجال الثانى : دراسة الأساليب العلمية التى يمكن استخدامها فى الدراسات المقارنة ، ومحاولة تصميم الجداول والنماذج والاستمارات التى تيسر جمع المعلومات بطريقة يمكن معها القيام بمقارنات علمية ذات نتائج موضوعية .

ونحن اذا استعرضنا ميدان الادارة المقارنة اليوم فسوف نجد أن هناك ثلاثة مجالات يعالجها بالبحث المهتمون بشئون الادارة العامة المقارنة .

---

1. United Nations: Standards and Techniques in Public Administration, (New York: United Nations, ST/TAA/1, 1958).

المجال الأول : صلب الدراسات المقارنة ٠

المجال الثانى : دراسة وبحث الأســـاليب التى يمكن أن تستخدمها الدراسات المقارنة ٠

المجال الثالث : دراسة الدراسات المقارنة ، مثل حصر وتقويم المـادة العملية فى هذا المجال ، ودراسة الاتجاهات المختلفة التى ظهرت فى ميدان دراسة الادارة العامة المقارنة ٠

ونود هنا أن نبرز أنه وان كانت هناك رابطة وثيقة بين الدراســـات المقارنة فى العلوم السياسية ، وخاصة دراسات الحكومات المقارنة ، وبين دراسة الادارة المقارنة (١) ، فاننا سنركز على بحث واستعراض تطورات الدراسة فى الادارة العامة المقارنة اساسا ٠ وهذا يستلزم أحيانا النظر فى تطور الدراسات المقارنة السياسية والاجتماعية بالقدر الذى كان لها فيــه اثر على تطور الدراسات المقارنة فى الادارة العامة (٢) ٠

---

1. A. Diamant : The Relevence of Comparative Politics to The Study of Comparative Administration, (Administrative Science Quartery, June, 1960).

(٢) للاستزادة فى بحوث الحكومات المقارنة ودراستها ، انظر على سبيل المثال محمد فتح الله الخطيب ٠ دراسات فى الحكومات المقارنة ، (القاهرة : دار النهضة العربية ١٩٦٦)

Herman Finer : The Theory and Practice of Modern Government, (N.Y.: Henry Halt and Co., 1976).

Morestin Marx : Foreign Governments (N.Y. : Prentice Hall, Inc., 1975).

أولا : الدراسات والبحوث المقارنة

أدى التقدم العلمى ، ونمو وسائل الاتصال ، وتشابك المصالح الدولية، وازدياد التعاون بين الدول المختلفــة بالضرورة الى انطـــلاق الدراسات الاجتماعية خارج حدود بلادها ممتدة الى الظواهر المختلفة التى تؤثر فى مجتمعات العالم · وقد كان لظهور الدول النامية كمجموعة هامة على مسرح المجتمع الدولى أثره الكبير فى الاهتمام بدراسة هذه المجتمعات ، والتغيرات المستمرة التى تاخذ مكانها فيها ·

والدراسات والعلوم السياسية والادارية وثيقة الصـــلة بالدراسات والعلوم الاجتماعية والنفسية والسلوكية والأنثربولوجية · وقد كان للتقـــدم الذى لاقته هذه العلوم منذ أواخر العشرينات ، أثر كبير فى أسلوب الفــكر والبحث فى العلوم السياسية والادارية التى بدأت تاخذ فى اعتبارها المقومات الاجتماعية والنفسية والاقتصادية والتاريخية التى تؤثر على النـــــواحى السياسية والادارية فى مجتمع ما فتعطيها لونا خاصا وخصائص متميزة ·

والدراسات والبحوث المقارنة فى الادارة ان هى الا حصيلة المعلومات والبيانات والتقارير والكتابات التى تدرس الادارة العامة بصورة مقارنة · وهذه الدراسات اما دراسات مقـــارنة تاريخية ، واما دراسات مقـــارنة معـــاصرة ·

فالدراسات المقارنة التاريخية هى التى تعالج بالبحث والدرس هيــكلا اداريا أو تنظيما اداريا أو سلوكا اداريا ، أو أى جانب من جوانب الادارة كان قائما فى حقبة سابقة من حقب التاريخ · ومثال ذلك دراسة الاختيار والترقى فى الصين القديمة (١) ، أو استعراض نظام الحكم المحلى فى مصر الفرعونية (٢) ، أو التعـــرض لبعض التنظيمـــات الادارية فى العصور

---

1. E. A. Kracke Jr : Civil Service in Early Sung China. 960-1067. (Cambridge, Mass. Harvard University Press, [illegible]).

(٢) محمد زيتون · الادارة المحلية فى مصر من خمسة الاف سنة لليوم ، (دار المعارف ١٩٦٠) ·

الوسطى (١) أو فى صدر الاسلام (٢) ، أو دراسة نظم العاملين بانجلترا خلال القرن التاسع عشر (٣) ، وما الى ذلك من البحوث · وبعض هـــذه البحوث جاء يعالج الموضوعات الادارية صراحة ، وبعضها يعالجها ضمنا ابان معالجة التطورات التاريخية أو السياسية أو الاجتماعية المختلفة (٤)·

ونود هنا أن نقرر أن دراسة هـــذه النظم وان كانت تاريخية بالمعنى الزمنى ، فان لهذه النظم آثارا وسمات تتصف بها النظم الحالية والتى ان هى فى الواقع الا امتداد للماضى متأثرة بما تركه عليها من آثاره ، ومن التفاعلات والخبرات ·

أما الدراسات المقارنة المعاصرة فهى التى تدرس تنظيمات ادارية قائمة فعلا أو مشكلات ادارية معاصرة وهى الأكثر شيوعا ·

وهذه التفرقة بين تاريخية ومعاصرة تفرقة بالنسبة للزمن الذى تنصب عليه الدراسات ·· أما من ناحية أسلوب أو مجال البحث فانه يمكن القـــول بأن دراسات الادارة المقارنة قد مرت فى مراحل متعددة لم تكن متعاقبة تماما وانما كانت متداخلة متشابكة ·

ويمكن القول أن أول وأبسط هذه المراحل كانت تلك التى سارت بهـــا طريقة وصف بلد واحد أو وصف نظام الادارة العامة فى بلد ما · ومن هذه

---

1. Mundy P. Reisenberg: The Medieval Town. (Princeton: Van Nostrand, 1958).
2. H. Gibbs: Mohammedanism, (Oxford: Oxford Univ. Press, 1955)
3. R. A. Kelsall: Higher Civil Servants in Britain From 1870 to the Present Day, (London: Routledge Kegan, 1955).

(٤) نجد مثلا أن توينبى Toynbee عندما قام فى مؤلفه بدراسة التاريخ ومقارنة الحضارات ، قد تعرض خلال ذلك لبعض سمات النظم الادارية القديمة ·

الدراسات مثلاً كتاب الادارة العامة فى استراليا (١) ، أو الادارة العامة فى أيرلنده (٢) ، أو تقرير عن الادارة فى لبنان (٣) ، أو فى الفلبين (٤) ، أو عن التنظيم الحكومى فى الهند (٥) ، وما الى ذلك ٠

والواقع أن الكاتب الذى يقدم تقريرا عن الادارة العامة فى لبنان أو الهند مثلا ، انما يضيف الى حصيلة المعلومات المقارنة وهو يقوم بعمل مقارن، وخاصة اذا كان الباحث يدرس بلدا غير بلده أو نظاما لم ينشأ فيه وينظر اليه بعين الدارس الموضوعى المحايد ٠

وهناك نوع ثان من التقارير ، وهو الذى يعالج بالبحث أحد جوانب الادارة فى بلد ما أو أحد مؤسساتها الادارية، ومثال ذلك دراسة البيروقراطية فى مصر (٦) ، أو الفلبين (٧) ، أو كندا (٨) ، أو سويسرا (٩) ٠ أو وظيفة

---

1. Spann (Ed.): Public Administration in Australia.
2. Fredrik C. King, (Ed.): Public Administration in Ireland, (4 Vol. Düetin, 1944-1954).
3. Grassmuck and Salibi: A Manual of Libanese Administration, (Beirut, A.U.B., 1966).
4. Erwin Stene and Others: Public Administration in the Philippines, (Manila, I.P.A., 1972).
5. India Institute of Public Administration: The Organisation of the Government of India. (Bombay: Asia Publishing House, 1978).

(٦) عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ، مرجع سابق ٠

7. O. D. Corpus: The Bureaucracy in the Philippines, (Manila: I.P.A., 1967).
8. Taylor Cole: The Canadian Bureaucracy, (Durham, N.C., Duke University Press, 1969).
9. Carl T. Friedrich and Taylor Cole: Responsible Bureaucracy: A Study of Swiss Civil Service, (Yellow Springs, Ohio: Antioch, 1964).

الرياسة فى الولايات المتحدة (١) ، أو الوظيفة العامة فى فرنسا (٢) ، أو تدريب العاملين فى تركيا (٣) ، أو نظم دراسة الادارة العامة فى باكستان(٤) أو مشكلة معينـــة مثل ازدواج اللغة وأثره على الخـــدمة العـــامة فى كنـــدا (٥) ٠

ونوع ثالث من الدراسات يتناول بالبحث موضوعا معينا من موضوعات الادارة أو مقوماتها ويعالجها بالبحث متنقلا من بلد لآخر ٠ وهذا الأسـلوب هو فى الواقع من أهم أساليب الادارة المقارنة ٠ ومن أمثلة ذلك دراســة البيروقراطية فى بعض دول غرب أوروبا (٦) ، أو دراسة نظم العاملين فى دول أمريكا اللاتينية (٧) ، أو القطاع العام فى فرنسا ، وايطاليا وبولندا(٨)، أو دراسة الادارة القومية والمنظمات الدولية فى أربع عشرة دولة (٩) ،

1. Harold Laski: The American Presidency, (N.Y. Harper and Brothers, 1970).
2. Roger Gregoire: La Fonction Publique, (Paris: Armand Colin. 1964).
3. Joseph Kingsbury: "In Service Training in Turkey, Personnel Administration", XVIII., March 1975.
4. M. Ahzal: Education in Public Administration at the University Level in Pakistan, (Public Administration Review, Lahore: National I.P., A. Oct., Dec. 1973).
5. T.T. Carson: "Bilingualism in the Public Service of Canada", Public Personnel Review, October 1966).
6. J. Pfiffner and R. Presthus: Public Administration, (4th Edt.), Op. Cit.; p. 63).
7. Enrique Tejera Paris: Observations on personnel Management in Latin America, (Public Personnel, Review, XVVII, March 1965).
8. Natalia Cajl: "State Enterprises in France, Italy and Poland", (Interntional Review of Administrative Sciences, Vol. XXVII, 1961).
9. I.I.A.S. National Administration and Internoational Organisation, a Comparative Study of 14 Countries, (Brussels, 1971).

وكذلك بحث بعض الاتجاهات الادارية فى الدول الشيوعية (١) ٠

وعدد كبير من تقارير الأمم المتحدة وتقارير البنك الدولى تتبع هـذا الأسلوب ٠ وبعض هذه التقارير جاءت نتيجة لأعمال مؤتمرات أو حلقات بحث دولية ٠

ونوع آخر من الدراسات الهامة هى دراسة أحد مقومات الادارة فى بلد أو اكثر مع ربطه بالعوامل والمؤثرات البيئية « الايكولوجية » التى تؤثر فيه ٠ ومثال ذلك دراسة البيروقراطية فى بلاد متعددة مع ربط السلوك البيروقراطى بالمؤثرات الثقافية ، أو الربط بين الخطة القومية والادارة ٠ وهذا الأسلوب الأخير من أساليب الدراسة المقارنة يصبح يوما بعد يوم أكثر عمقا ودقة ٠ وواضح أنه يضفى على الدراسات المقارنة صفة علمية اكثر منها وصفية ، وهو يتمشى تماما المنهج الايكولوجى ، كما يتفق مع اتجاهات العلوم الاجتماعية والسلوكية التى يبدو ارتباطها الوثيق بالادارة يوما بعد يوم (٢) ٠

ومن هذا النوع الدراسات والبحوث التى قام بها رجز لدراسة الادارة فى الولايات المتحدة ، والفلبين ، وتايلاند ، باحثا عن الاعتبارات الحضارية، والاقتصادية ، والاجتماعية والفكرية التى اثرت على هذه النظم الادارية سواء بصورة مباشرة أو بطريق غير مباشر ، كما اهتم فيها بدراسة النظم الاجتماعية والطبقات الاجتماعية ، وطريقة استخدام السلطة ، والاتصالات وغير ذلك من العوامل والمقومات التى تؤثر فى النظم الادارية بطريقة معينة (٣) ٠

---

1. George angrod : Quelque Récentes Tendences Administratives en Régime Communiste, International Review of Administrative Sciences, Vol. XXVII, 1962).
2. Robert Prestus : Behavior and Bureaucracy in Many Cultures, (Publics Administration Review Winter, 1969).
3. Fred. Riggs : The Ecology of Public Administration, (London: Asia Publishing House, 1971).

   R. K. Rangan : "Administration and the Twid Plan, (International Review of Administrative Science, Vol. XXVIII, 1962).

إنتقلت دراسات الادارة المقارنة اذن من مرحلة بسيطة اكتفى فيهـــا الباحثون بسرد نظام معين فى بلد واحد ، الى أن وصلت الى مرتبة أكثـــر عمقا وتحليلا ، وفيها تنصب المقارنة على عامل واحد مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به وتتبعه فى أكثر من بيئة ثقافية واحدة وبعد أن كان الاكتفاء بمجرد الوصف والسرد ، وصلت الدراسات المقارنة الى مرحلة البحث المقـــارن باستعمال نماذج واستمارات وجداول للقياس مستخدمة فى ذلك أســاليب مختلفة احصائية أو تحليلية أو قياسية (١) ٠

والواقع أن الأسلوب الذى يستعمل فى الدراسات المقارنة ، أو الذى يمكن استعماله ، ما زال كما قرر والدو "Waldo" ســـنة ١٩٥٦ ، أكبــر مشكلة تتحدى دراسات الادارة المقارنة ٠

ثانيا ـ دراسة اساليب البحث فى الدراسات المقارنة

بعد أن تجمعت البيانات والمعلومات الخاصة بالنظم والمنظمات الادارية فى بلاد مختلفة وبيئات متعددة ، سواء ما كان منها يعالج عن طريق الوصف بلدا واحدا أو بلدين أو أكثر ، أصبحت مشكلة الدراسات المقارنة هى كيفية استخدام المعلومات التى جاءت بالتقارير والكتابات للوصول الى معـــرفة العموميات التى تكون صلب علم الادارة العامة ، وفرز الخصوصيات التى تتعلق بالبيئة الخاصة التى تعمل بها الادارة ، ثم محاولة معرفة الروابط بين العوامل المختلفة أو التفاعل الحادث بينها ما أمكن ٠

وهـــكذا أصبحت المشـــكلة الأساسية هى مشكلة الوصـــول الى أسلوب علمى للبحث أو تصميم نمـــوذج للقياس أو المقارنة يمكن الاعتماد على نتـــائجه ٠

والواقع أن المادة التى جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى ـ مع اهميتها ـ مادة خام الى أن يصمم أسلوب لدراستها ، أى انها تعتبر مسحا

---

1. Robert Presthus and S. Erens: Statistical Method in Comparative Administration : The Turkish Concil d'Etat, **Cornell Univ., 1978).**

عاما ما زال يحتاج الى البحث والاستقراء والاستنباط • وما زال الميدان يفتقر الى وسائل البحث وأدوات الاستقراء والاستنباط والاستقصاء والمقارنة والقياس ، وان كنا قد قطعنا شوطا ملموسا فى هذا الاتجاه (١) •

والمجهودات فى هذا المجال حديثة العهد ولا تتعدى عام ١٩٥٢ • ففى ذلك العام عقد مجلس بحوث العلوم الاجتماعية مؤتمرا خاصا بالسياسة المقارنة ، كان من نتائجه تكوين لجنة دائمة خاصة بدراسات السياسة المقارنة عملت على تشجيع البحوث والدراسات فى هذا الميدان باتباع أسلوب علمى (٢) •

وفى السنة التالية انتقل الحماس للجمعية الأمريكية للادارة العامة ، المعروفة باسم (ASPA) ، فكونت لجنة فرعية للادارة المقارنة مما أدى الى عقد مؤتمر خاص بالادارة المقارنة • وهذا المؤتمر أصدر تقارير قيمة ، وكان أهم ما أسفر عنه ابراز الحاجة الماسة الى اتجاهات علمية موضوعية فى دراسة الادارة والدعوة الى تصميم أساليب بحث مقارنة يمكن الاعتماد عليها • كما بدت مع هذا المؤتمر بادرة الهيكل الدراسى الذى عرف فيما بعد باسم "Sayre-Kaufman Outline"(٣) •

ومنذ ذلك الحين ظهرت دراسات عديدة تحاول صراحة أو ضمنا تخطيط اطار للدراسة المقارنة • فهناك من الأبحاث والمحاولات ما مهد الطريق للوصول الى نماذج للبحث ، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن تصبح أسلوبا

---

1. W. Siffin : Toward the Comparative Study of Public Administration, Op. Cit.

(٢) كان يرأس هذه اللجنة والتر شارب "Water Sharp" أحد أساتذة الادارة العامة ، والذى كان قد انتدب عن طريق الامم المتحدة لدراسة الادارة العامة فى مصر ونشر تقريره عن هذه الدراسة فى مقاله :
Walter Sharp : "Bureaucracy and Politics : Egyptian Model, in W. Siffin. المرجع السابق

(٣) وهو معروف باسم :
Sayre-Kaufman Research Design for a Pilot Study in Commparative Administration.

معترفا به ، ومنهـا ما عمـد صراحة الى التركيز على دراسة وتصميم هذه الأساليب .

ومن أمثلة هذه الدراسات دراسات ماريون ليفى عن تنظيم المجتمع. وفيهـا اسـتخدم جميع المعلومات الموضوعية التى تجمعت بأساليب علمية عن المجتمعات المختلفة فى تصميم هيكل يستعمل فى مقارنة المجتمعات (١) .

ومنها أيضا دراسة أبتر (٢) عن ساحل الذهب فى فترة تحـوله من مستعمرة مستعبدة الى دولة مستقلة تسعى الى توطيد أركان حياة نيابية ديموقراطية سليمة . وفى بحثه هـذا درس أبتر كثيرا من التغيرات التى تصاحب هذا التطور ، وتعرض صراحة لدراسة الادارة العامة فى ساحل الذهب ، موضحا كيف أن الادارة كان لها دورها فى هذا التطور ، وكيف أن مقومات هذه المرحلة أثرت بدورها فى الادارة العامة والنظام الحكومى . وتقدم دراسة أبتر هيكلا أو أسلوبا للبحث يمكن استعماله فى دراسة بلاد افريقية أخرى تمر بالظروف نفسها .

ومنها كذلك بحث ليرنر الذى انصب على تحليل الاتصالات . وأهميته أنه محاولة دقيقة لوضع فروض علمية ثم قياسها بطريقة علمية سليمة . ويمكن اقتباس منهاجه فى بحوث ادارية (٣) . ويوجد أيضا البحث الذى قام به مورو برجر سنة ١٩٥٤ عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر (٤) . وقد صمم جدول لقياس اتجاهات وخصائص عينة من موظفى القيادة الوسطى بالجهاز الحكومى . ويمكن استعمال فهرس القياس هذا فى بلاد أخرى بعد ادخال التعديلات الضرورية عليه .

1. M. Levy: Structure of Society, (Princeton : Princeton Univ. Press, 1972).
2. Apter : Gold Cost in Transition, (Princeton : Princeton Univ. Press, 1975).
3. D. Lerner : The Passing of Transitional Society, (Glencoe, Illinois; Free Press, 1978).

(٤) مورو برجر - مرجع سابق .

ومن أبرز الدراسات فى هذا المجال دراسة ساتون ، أحد أساتذة جامعة هارفرد ، وهو من أوائل من عمدوا الى تصميم نماذج عامة للمجتمعات ٠ فقام بتصنيف المجتمعات الى مجموعات لكل خصائصها ٠ وقرر أن هنـــاك مجتمعات زراعية جدا "Intensively Agricutlural" ، ومجتمعات صناعية٠ وأوضح الصفات التى يتصف بها كل نوع منها ،ومن بين هذه الصفات الأدوار الاجتماعية ودرجة الحركية والنظام الطبقى بهما ٠

وعمدَ ساتون بعد ذلك الى محاولة تحديد مدى تأثير هـــذه المميزات الاجتماعية على النظام الحكومى ، أى بيان النظام الحكومى الذى ينبع من هذه الصفات الاجتماعية ويتمشى معها ٠ ومن تصنيف المجتمعات يمكن اسـتقراء نظمها الحكومية ٠ وهذا أسلوب تحليلى منطقى الا أنه فى رأينا تحكمى الى حد كبير (١) ٠

ومن أهم المحاولات فى هذا المجال ولعلها أكثرها نجاحا دراســـة رجز Riggs وهى متأثرة الى حد كبير بدراسات ساتون ٠ فقد وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها فى دراسة وتحليل المجتمعات المختلفة ٠ وحاول روجز فى طريقته هذه وضع تعميمات "Generalizations" من طريق استنباط طريقة مقارنة تختار أكثر من عنصر لمجمـــوعة من الظواهر ، ثم اكتشاف التوافق والتشابه أو الاختلاف والتباين ، مع تحليل النتائج وتعليل أسبابها ٠وهكذا تصبح المقارنة بين أنماط ادارية معينة يمثل كل منها نوعا من المجتمعات ، لا بين الادارة فى دولة ودولة ٠

وقد عمد رجز الى تحديد نمـــوذجين اداريين متميزين للمقـــانة بين مكوناتهما،وهما النموذج الزراعى والنموذج الصناعى 'Agraria and Industria' وقدم تحليلا لعــــدد من المتغيرات فى كل نمـــوذج ٠ وحدد آثارها على الادارة العامة ٠ وفى مقدمة هذه المتغيرات العوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل الاتصال ، وخلص رجز من دراسـته هذه

---

1. F. Sutton: Social Theory and Comomparative Politics, (Princeton : Princeton Univ., Press, 1975).

بأن هذه العوامل تؤثر فى بعضها بعضا · كما أنها جميعا تؤثر فى الحكومة والادارة بالمجتمع وتتاثر بهما (١) ·

ويرى رجز أن معظم السكان فى النمـــوذج الزراعى من المجتمعات يعيشون على الزراعة ويعتمدون الى حد كبير على الاكتفاء الذاتى · ويتميز المجتمع بالتماسك والقوة الاجتماعية · ونظام الحكم فيه يقوم عادة عـلى أسس دينية أو وراثية · والأرض فى هذا النوع من المجتمعات رمز للثراء، واقتناؤها يشبع حاجات الأفراد فى المجتمع · لذلك فان تملك الأرض بواسطة الأثرياء والحكام من أهم أسباب السلطة والتحكم فى الفلاحين · وأوجه النشاط الحكومى فى النمط الزراعى محدودة ، والســـكان عادة لا يطلبون الخدمة الحكومية وان كانوا فى حاجة ماسة اليها ، والموظفون من أقـــوى الطوائف الاجتماعية · وهم يرون سلطتهم نابعة من أصل ملكى ويتعالون على الجمهور ويشعرون باختلافهم عنه ، ويزدرون الفلاحين وان كانوا يعتمدون فى حياتهم على ما ينتجه الفلاحون · والوظائف الحكومية تشغل عادة فى المجتمع الزراعى على أساس شخصى ،ويدخل فى ذلك اعتبارات المولد والقربى والثروة والتعليم والطبقة الاجتماعية · والادارة فى المجتمع الزراعى لم تطور كنظام ، وانما تعتمد على شخصية العاملين أكثر من اعتمادها على الأسس والقواعد والتنظيمات ، ولذلك تخضع للرغبات والأهواء وتعطى أهميـــة للعلاقات وللوساطة والعوامل الشخصية · والســـلطة فى المجتمع الزراعى مركزة ، ولذلك فالبيروقراطيون أقوى جماعة تتصل بالحكم فى المجتمع ·

كذلك فان ارتفاع نسبة الأمية بالمجتمع الزراعى يجعل عملية الاختيار للوظائف العامة محصورة فى نطاق ضيق · وفرص المتعلمين للعمل فى المهن المختلفـــة خارج الحكومة محدودة لاتجـــــاه التعليم للنواحى النظرية ،

---

(١) يقرر رجز أن خطته هذه لها مخاطرها · اذ ليس من السهل الحصول على عينات متعددة من الحكومات تكفى للمقارنة بينها · فبينما الحـــالات التى بين يديه محدودة ، فان عالم الاجتماع ، أو عالم النفس الذى يدرس الفرد يجد الاف الحـالات التى يمكن اتخاذها كوحدات أساسية للتحليل · كما يصل عدد الوحدات التى يدرسها عالم الطبيعة الى الملايين ·

Fred Riggs: "Agraria and Industria", in William Siffin. · رجع سابق

وخاصة التاريخية والفلسفة ، وايضا للمكانة التى تحتلها الوظيفة الحكومية فى المجتمع ·

ويبدو ولاء الموظفين للأسرة والبيئة قويا ، وذلك لارتباطهم الشـديد بها · ويتاثرون بكل المؤثرات الخاصة والشخصية ويخلطون بين أشخاصهم ووظائفهم وبين ذاتهم وبين مهنتهم ، وكل هذا يؤخر عملية تنميـة الذات المهنية او الوظيفية لديهم ، أى "professional self" ، كذلك تنعكس فى تصرفاتهم العوامل التى تميز المجتمع الزراعى · مثل عدم تقدير اهميـة الوقت ، وعدم احترام المواعيد ، ونقص الكفاية الانتاجية ، والميل الى اتباع القواعد المرعية والطقوس فى المخاطبة والتعامل ·

كل هذا على عكس النمط والنموذج الصناعى حيث تبدو القـوة فى المجتمع مستمدة من الجماهير ، والموظف يدرك أنه خادم عام ، ويتميز سلوكه بالديموقراطية واحترام الغير · وفى هذا النموذج تبدو السلطة غير مركزة، وتعمل الادارة كتنظيم يعتمد أساسا على القواعد والأسس والاختصاصات المحددة للعاملين فيه ، ومن ثم فهو يقدم الخدمة فى كفاية وعدل ولا تهمـه شخصية المتعاملين معه ، ولا يميز بينهم فى المعاملة · وفى هذا النموذج ينمى الموظفون الذات الوظيفية مستقلة الى حد كبير عن أشخاصهم وصلاتهم وعلاقاتهم وعملية الاختيار للوظائف تتم على أساس الصلاحية والمنافسة، وهى بذلك عملية ديموقراطية متاحة للمجتمع ·

والبيروقراطية الحكومية فى هذا النموذج لاتعدو أن تكون مجرد جهاز يخدم المجتمع الصـناعى ويخـدم مراكز القوى الأخرى خارج دائرة البيروقراطية كالأحزاب السياسية والهيئة التشريعية والمنظمات غير الحكومية· والانتاج فى النموذج الصـناعى يتميز بالكفاية التى هى عامل هام فى الصناعة ·

ومن اكثر المحاولات نجاحا فى هذا المجال النماذج التى قدمها رجز لاستخدامها فى الدراسات المقارنة (١) · كذلك النموذج الذى قدمه سير وكوفمان السابق ذكره ، وهو عبـارة عن تصميم هيكل عام لدراسـة البيروقراطيات المختلفة من مراعاة تفاعل السلوك البيروقراطى مع البيئـة السياسية ·

ومزايا هذا النموذج انه يعاون فى جمع البيانات والمعلومات بطريقة منظمة مرتبة مراعيا الناحية السلوكية فى الادارة وتفاعل العوامل الايكولوجية · ويتجمع من استعماله مادة علمية غزيرة يمكن منها استنباط الفروض التى يمكن ببحوث أخرى قياسها لاقرارها وتثبيتها أو لدحضها ·

وقد استعمل هذا النموذج الى حد ما فى وضع التقارير الستة التى نشرتها نخبة من أساتذة جامعة أنديانا عن : تركيا ، مصر ، فرنسا ، بوليفيا ، الفلبين ، وتايلاند ·

ومن أهم مزايا هذه البحوث . الى جانب ما وفرته من معلومات قيمة ، أنها اتبعت الى حد كبير طريقة مشابهة ، واهتمت بتجميع أنواع المعلومات نفسها لدراسة تفاعل العوامل الحضارية والبيئية المختلفة — القديمة منها والمعاصرة — مع نظم الادارة وسلوك البيروقراطيات (١) · وطبيعى أن استعمال المنهاج نفسه فى البحث أو اتباع الأسلوب نفسه له قيمة أكبر فى القيام بالمقارنة ·

هذه بعض أمثلة لمحاولات استخلاص أساليب للبحث المقارن ، والجهود فى هذا الميدان ما زالت قائمة ·

---

1. Fred Riggs and Weidner : Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration, (Chicago : The American Society for Public Administration, 1963).

ثالثا ـ دراسة البحوث المقارنة وبحث تطوراتها :

والنوع الثالث من الدراسات والتقارير فى مجال الدراسات المقـارنة لا يقوم بدراسات مقارنة وانما يهتم بدراسة الدراسات المقـارنة · أى أنه ينصب على دراسة ميدان الادارة المقارنة وتطوراته ، ويفحص الدراسـات المقارنة فيمسحها ويصنفها ويقومها ويدرس الاتجاهات المختلفة التى ظهرت أو مازالت تظهر فى دراسة الادارة المقارنة · ويلقى هذا النوع من البحوث والتقارير ضوءا هاما على تطور ميدان الدراسات المقارنة ، ويعمل على بلورة أساليبها بتفهم ما كانت عليه وما تتجه اليه والمقومات التىتساندها والمشكلات التى تصادفها ، ولكل هذا قيمة فى دفع ميدان البحث وتطويره ·

وهذه التقارير اما أن تتعرض للبحوث المقارنة وما كتب فى الادارة العامة بصفة عامة ، وتعمل أحيانا على تقويمها ، واما أن تدرس التطورات المختلفة التى مرت بها الدراسة المقارنة فى ميدان الادارة ·

ومن أمثلة النوع الأول المسح الذى قام به فريد رجز سنة ١٩٥٤ ، وفيه استعرض الكتابات الموجودة فى ميدان الدراسـة المقـارنة وقام بالتعليق عليهـــا ·

ومنها أيضا قائمة قام بتجميعها « كالدول » سنة ١٩٥٥ ، جمع فيهـا ما كتب عن نظم الخدمة العامة (٢) · ومنها كذلك التقويم الذى قام به تكنر سنة ١٩٥٩ ، عن المادة المكتوبة فى الادارة المقارنة (٣) ·

ومن أمثلة النوع الثانى تقارير تستعرض بعض أنواع الدراسات · مثل

1. Fred Riggs: "Notes on L:terature Available on Comparative Public Administration," (American Political Science Review, XLXIII, 1954).
2. L.K. Caldwell: Comparative Public Administration; An Outline of Topics and Readings, (Alban, New York: The Graduate Program in Public Administration, 1955).
3. F.J. Tickner: "A Survey and Evaluation of Comparative Research" (Public Administration Review, XIX, 1959).

استعراض ففنر وبرسثص "Pfiffner and Presthus" ، الثلاثة أنواع من الدراسات المقارنة ٠

الأول : أحدهما اتجاه نظرى عام (دراسة رجز) ٠
والثانى : قياس ميدانى دقيق (بحث برجر فى مصر) ٠
والثالث : احصائى (عن قضايا مجلس الدولة فى تركيا) ٠

ثم يقرران أن استعمال هذه الأساليب كلها معا هو الذى سيؤدى فى النهاية الى ظهور كيان للادارة المقارنة (١) ٠

ولعل أشمل الدراسات التى قامت ببحث وتصنيف الاتجاهات المختلفة فى الادارة المقارنة التقرير الذى كتبه رجز سنة ١٩٦٢ (٢) ٠ فى هذا البحث يقرر رجز أن هناك ثلاثة تطورات مرت بها دراسة الادارة المقارنة ٠ وهو يسمى التطور الأول الانتقال من الاتجاه الوصفى "Normative" الى الاتجاه التجريبى العلمى"Emperical".

ويطلق رجز على التطور الثانى الانتقال من الاتجاه المحدد ، مثل دراسة الحالات الفردية ودراسة بلاد بمفردها "Idiographic" الى الاتجاه الذى يسعى للحصول على عموميات علمية ويسميه "Nomothetic" وهو الأسلوب الذى يسعى الى دراسة خبرات ملموسة عملية مرت بها بلدان مختلفة للخروج منها بأصول أو قوانين وقواعد صحيحة على نطاق واسع ٠

وفى هذا الاتجاه الأخير يفرق بين اسلوبين الأول (Homological) أى الذى يدرس أوجه الشبه والاختلاف فى الهياكل التنظيمية ٠ والثانى (Analogical) وهو لا يدرس الهياكل التنظيمية انما يدرس أحد مقومات هذه الهياكل مثل الوظيفة التى يحققها وضع معين أو ظاهرة معينة ، والعمل على الوصول الى أداة مشتركة ومتغيرة يمكن بها قياس النظم الادارية ،

---

1. John Pfiffner and Presthus: Public Administration, Op. Cit. pp. 63-90.
2. F. Riggs: "Trends in the Comparative Study of Public Administration. (I.R.A S., Vol). XHVIII, 1962.

وبالتالى مقارنتها تماما ، كما يمكن مقارنة البضائع عن طريق الأسعار ، أو المناخ من طريق درجة الحرارة ٠٠ الخ ٠

أما التطور الثـــالث ، فهو الاتجاه من الأسلوب غير الايكولوجى الى الأسلوب الايكولوجى فى دراسة الادارة المقارنة ٠

ويرى رجز أن هذا التطور ما زال فى طريق التكوين ويؤكد أهميـــة خاصة بالنسبة للبلاد الحديثة والبلاد النامية ، حيث يوجد اختلاف كبير بين الهيئات والمنظمات والمؤسسات من الناحية الرسمية وبين الواقع الذي يتم فعلا ٠٠ فالأول ترسمه قوانين ولوائح تهدف للمستقبل متأثرة بما وصلت اليه دول أخرى ، أما الواقع فهو باق متأثر بخبرات هذا البلد نفسه وبما مرت به من ظروف مختلفة ٠

ويقرر رجز أن الدراسة الايكولوجية لا تعنى مجرد الاهتمام بذكر أو دراسة العوامل والظروف الجغرافية والتاريخية والاجتماعية ٠ فهى تتطلب ربط هذه العوامل بالمؤسسات الادارية وبيان تفاعل هذه العوامل مع الادارة وتأثيرها عليها ٠ وهذه المرحلة العلمية مازالت فى سبيل التكوين ٠٠ والشوط الذي قطع بها لا يعد بعيدا ٠

ويؤكد رجز فى تقريره هذا ما أكدناه من أن المراحل التى مرت بهـــا الدراسات المقارنة منفصلة وان كانت متداخلة ، فيمكن أن يأتى بحث مقارن فى الادارة وبه سمات أكثر من هذه المراحل ٠

مشكلات دراسة الادارة المقارنة

وفى سنة ١٩٥٦ كتب والدو تقريرا مقدما لهيئة اليونســـكو شن فيه هجوما عنيفا على موقف الدراسات المقارنة فى محالات العلوم ٠ وفى هذا للتقرير يجمل والدو الاعتراضات على الدراسات المقارنة ، ويبرز نقـــاط الضعف بها ٠ فيقول أن هذه الدراسات يؤخذ عليها :

١ ــ أنها تجىء فى غالبية الأحوال مرتبطة ببيئة ثقافية معينة ، أى أنها غالبا تنصب على البلاد الغربية أو البلاد المتأثرة بثقافة الغرب ٠

٢ ـ وأنها دراسات قانونية رسمية لا تتعدى دراسة الوثائق والقوانين الرسمية ، مع اهمال التنظيمات غير الرسمية وتاثير العوامل الاجتماعية والاقتصادية والحضارية المختلفة على هذه التنظيمات ٠

٣ ـ وأنها دراسات يغلب عليها الطابع الوصفى ويندر بينها المحاولات التحليلية او التفسيرية التى تهدف الى الوصول الى حلول ٠

٤ ـ وأنها اخفقت فى أن تتعمق الى الحقائق الوظيفية ، واكتفت بالوقوف لدى الأسماء السطحية ٠

ولهذه الانتقادات وجاهتها لأنه اذا وجدت منظمتان تحملان اسما واحدا مثل « برلمان » ، او « ديوان الموظفين » ، فلا يجوز الافتراض بانهما يؤديان الوظيفة نفسها فى كل مجتمع لمجرد انهما تشابها فى المسميات ، بل يجب البحث فى الحقيقة الوظيفية التى تؤديها هذه الهيئة او تلك المنظمة فى مجتمع ما قبل أن نقرر انها تتساوى مع الهيئة التى تحمل نفس المسمى فى مجتمع آخر ٠

وكذلك فانه يمكن تصور وجود هيئتين تحملان اسمين مختلفين ، ولكنهما فى الحقيقة تؤديان الوظيفة نفسها كل فى مجتمعه ٠ مثل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى جمهورية مصر العربية ومجلس الخدمة المدنية فى لبنان ٠ والواقع انه بدون سرد هذه الحقائق فان الدراسة المقارنة وتقرير وجود شبه ، أو وجود تباين تعتبر مقارنات سطحية لاتفيد ، بل قد تضلل ٠

وياخذ والدو ايضا على الدراسات المقارنة انها لم تكن فى الحقيقة مقارنة ٠ بمعنى انها كانت غالبا تقف عند حد وصف بلد معين ، وفى بعض الأحوال انتقلت بالوصف من بلد الى اخر دون أن يكون لديها مبادىء أو أساليب بحث معينة يمكن بها تحديد أوجه الشبه وأوجه الاختلاف ، وخاصة فى الأحوال القليلة التى خرجت بها عن نطاق البلدان الغربية ٠

وبغض النظر عما تتعرض له الدراسات الادارية المقارنة من نقد أو امتداح فانها قد اصبحت اليوم أحد الميادين الرئيسية لدراسة الادارة العامة٠

وقد تأكدت أهميتها فى السنوات الأخيرة بدرجة دعت الى اعادة طبع مؤلفات العلماء فى أصول الادارة العامة لتتضمن فصلا خاصا عن الادارة المقارنة . وأصبحت معظم كليات الادارة ومعاهدها تضمن مناهجها برامج مستقلة خاصة بالادارة العامة المقارنة (١) .

وقد طرأت بعض التغييرات الهامة على هذه الصورة التى رسمها والدو . فخلال السنوات العشر الأخيرة دخلت الادارة المقارنة مرحلة هامة فى تطورها بدأت تأخذ لونا علميا يتسم بالدقة والموضوعية .

ومع هذا فان الادارة المقارنة ما زالت تعانى مشكلات كثيرة بعضها قد لا يجد أبدا حلولا . وفى مقدمتها ما يأتى :

١ ـ العوامل الايكولوجية :

من أهم المشكلات التى تصادفها الدراسة المقارنة هى صعوبة فهم التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والنظم فى البلاد المختلفة . وهذه الصعوبة عبر عنها كثير من خبراء الأمم المتحدة فى الادارة عند دراستهم لأنظمة ادارية خارج بلادهم .

٢ ـ الاسلوب :

كذلك فان عدم التوصل الى أسلوب قياسى علمى واضح سليم هو أشد ما يواجه الدراسات المقارنة من صعوبات . وهو الميدان الذى تنصب عليه كثير من الدراسات المعاصرة فى الادارة المقارنة والذى يعتبر فعلا الشغل الشاغل لروادها .

٣ ـ الموضوعية :

احتمال عدم موضوعية الباحث قائم متى كان يكتب عن أوضاع معينة فى بلاده ، حيث يلاحظ احجام كثير من العاملين بحكومات الدول المختلفة عن نقد أنظمتهم فى التقارير التى يقدمونها الى المؤتمرات الدولية التى يمكن أن يتوافر لديها حصيلة كبيرة فى الادارة المقارنة .

---

(١) ابتداء من عام ١٩٧١ ، ادخلت مادة الادارة العامة المقارنة ضمن المواد التى تدرس لطلبة دبلوم الادارة العامة بكلية التجارة ، جامعة القاهرة .

٤ - عدم توفر البيانات :

تبدو هذه المشكلة أكثر وضوحا بالدول النامية والدول حديثة الاستقلال وبدون توافر بيانات واحصاءات دقيقة ومنظمة تتعثر البحوث والدراسات العلمية التى يمكن اتخاذها أساسا للمقارنة ، وان تمت فان نتائجها لا يمكن الوثوق بها ٠

٥ - تدخل المتغيرات وسرعة تفاعلها :

يعتبر تداخل المتغيرات التى ينصب عليها البحث المقارن - مثل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية - وتفاعلها معا مع سرعة تغيرها احدى مشكلات الدراسة المقارنة ٠ فهى تحول لدرجة كبيرة دون استخراج قواعد عامة أو أنماط ثابتة نسبيا بحيث يمكن تأكيد رابطة السببية. والقول بأن ظاهرة معينة سببها ظاهرة أخرى

الفصل الثالث

إدارة التنمية

عام :

بدأ مفهوم ادارة التنمية يتحدد حينما أخذ هذا الاتجاه فى الادارة يتضح كمجال متخصص نتيجة الاهتمام بادارة مشروعات التنمية بدول العالم الثالث · فقد ألقت معظم هذه الدول – اثر استقلالها – بثقلها فى اتجـــاه التنمية القومية الشاملة · وكان من نتائج الاستقلال أن نزحت أعداد كبيرة من الكوادر الادارية الاستعمارية عن هذه البلاد · وقد بادرت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية فى كثير من الحالات بايفاد خبرائها فى الادارة والتنظيم الى عدد من هذه الدول للمعاونة فى انشـــاء وتطـــوير نظمها الادارية ، والاسهام فى ادارة بعض المرافق العـــامة ومشروعات التنمية · وقد كان لهؤلاء الخبراء فضل استظهار هذا المجال من مجالات الادارة (١) ·

---

(١) يقرر رجز أن بداية اهتمامه بادارة التنمية كانت فى عام ١٩٥٦ ، حين اطلع على تقارير البنك الدولى عن عملياته فى بعض الدول النامية ، ولاحظ من خلال هذه التقارير أهمية دور الادارة فى عملية التنمية ·

وعلى الرغم من أن ادارة التنمية ليست مفهوما معقدا أو جديدا الا أنها مع ذلك تصادف بعض اللبس وعدم التحديد · ولعل في مقدمة الأسباب التي تدعو لذلك اتجاه الكثيرين الى التفكير في أن ادارة التنمية تعني ادارة المنظمات الاقتصادية الجديدة التي صاحبت حركة التغيير الاجتماعي السريع، والمسئولة عن التنمية الاقتصادية في المجتمع ·

والحقيقة أن هذا المفهوم في ادارة التنمية قاصر ومحدود · فادارة التنمية - من وجهة نظرنا - تختص بكل أوجه النشاط التي تسهم في تغيير وتطوير واقع المجتمعات النامية ، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو حضارية · وهذا في تقديرنا هو المفهوم الحضاري الشامل للتنمية · والتنمية في اطار هذا المفهوم تعني الجهود الموجهة لاحداث التغيير وتحقيق النهضة الشاملة · وهي عملية يتم بموجبها الانتقال من وضع « متخلف » الى وضع « متقدم » · وكذلك فهي عملية مركبة لا يشكل الوضع الاقتصادي سوى جانبا واحدا من جوانبها ·

وتأسيسا على ما تقدم ، فان ادارة التنمية تعني ادارة التغيير ، أو بمعنى أكثر تحديدا ادارة كافة أوجه النشاط والخدمات والإنتاج وغير ذلك من المنظمات التي تسهم بصورة أو أخرى في عمليات التنمية القومية الشاملة بجوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية · وهي بذلك ترتبط ارتباطا منطقيا ووظيفيا بالتخطيط القومي الشامل · ذلك أن التخطيط القومي الشامل وادارة التنمية انما يهدفان الى احداث التغيير في صوره المختلفة، الأول عن طريق النظرة المستقبلية والتنبؤ ووضع الخطط ، والثانية عن طريق ترجمة هذه الخطط الى واقع ملموس ·

وهذا المفهوم في ادارة التنمية يوضح جانبا هاما في علاقة مشروعات التنمية الجديدة بالأجهزة الحكومية التقليدية ، وارتباط عملية ادارة هذه المشروعات بالعملية الادارية على مستوى الدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية · وما يمكن أن يترتب على هذه العلاقة من نتائج ومشكلات تتصل بالتخطيط واتخاذ القرارات والسلطة والمسئولية والرقابة وحرية الحركة والحوافز ، وما الى ذلك ·

اهمية ادارة التنمية :

كثيرا ما تعتقد الدول النامية أن الصعوبة الرئيسية التى تقف فى سبيل تقدمها هى عدم توافر المال الكافى لعمليات التنمية . ولكن التجارب العملية . والملاحظات والشواهد فى كثير من الدول النامية تؤكد أن الصعوبة الرئيسية فى سبيل التنمية لا تكمن فى عدم توفر القدر الكافى من المال ، بقدر ما تكمن أساسا فى عدم توفر القدر الكافى من الكفاية الادارية والقدرة على ادارة المشروعات بنجاح .

ان المال يمكن تدبيره بطريقة أو أخرى ، ولكن الادارة السليمة الرشيدة التى تستطيع أن تجعل من المشروعات التى تناط بها مشروعات ناجحة ومتطورة ، الادارة التى تعرف كيف تخطط وتنظم وتنفذ وتتابع وتقيم ، الادارة التى تحسن قيادة العاملين والتنسيق بين جهودهم وتشعرهم بأهميتهم، الادارة على مستوى الوحدة والقسم والمشروع والقطاع والدولة ... هى العنصر النادر الذى يجب العمل على توفيره وتنميته ورفع مستواه من أجل تنمية قومية سريعة وشاملة .

ويقول الدكتور عبد المنعم القيسونى فى هذا الصدد :

« لقد رأيت رؤية العين دولا نامية تنفق الملايين لاقامة المشروعات ، ولاستيراد أحدث الآلات والمعدات ، ثم تعجز عن ادارة المشروعات لعدم توافر الادارة السليمة القادرة الواعية . ورأيت أيضا دولا نامية أخرى يقل ما تنفقه من أموال على المشروعات الجديدة ، ولكنها تنجح فى تنفيذها وفى تحقيق أهدافها بسبب الادارة السليمة . ولاشك أن المجموعة الأولى من الدول تجد بعد قليل أن ما كانت تملكه من أموال قد استنزف فى مشروعات لا تجنى منها غير الخسائر المتلاحقة ، فى حين أن المجموعة الثانية من الدول أصبحت تسير بخطى ثابتة وبسرعة متزايدة نحو التقدم والنمو ، وأصبحت أقدر من ذى قبل على الانتاج والادخار وتدبير الموارد المتزايدة لتمويل التنمية » (١) .

---

(١) عبد المنعم القيسونى : « اهمية الادارة السليمة من أجل التنمية » ، (القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، مجلة الإدارة ، العدد الثانى ، اكتوبر ١٩٧٠) ، ص ١٨ .

وهكذا نجد أن التنمية فى أى مجتمع يمر بمرحلة التحول الى مجتمع نام وعصرى تعتمد أساسا على الادارة العصرية ، وبدون الادارة لا يمكن أن تتحقق التنمية · فالدولة النامية لا تنمو فى الواقع تلقائيا ، بمعنى أن التنمية لا تحقق نفسها بنفسها ، وانما تعتمد على نظام ادارى متكامل وفعـال · وكلما كان هذا النظام متطورا وكفؤا كلما كانت فرص تحقيق التنميـة قريبة المنال ·

وبالرغم من أن هذه الحقيقة واضحة تماما ، الا أن ادراكنا لأهميتهـا ما زال قاصرا ، وما زلنا فى حاجة لاستيعابها جيدا ، والى مضاعفة الجهود التى تبذل من أجل توفير نظام ادارى حركى « ديناميكى » متطور ، ما دمنا راغبين بشكل قوى وواضح فى الوصول الى مستوى أكثر مناسبة للمعيشة وللأحوال الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ·

وهذا الاتجاه فى النظر الى العلاقة بين الادارة والتنمية أمكن ادراكه فى الدول المتقدمة · فهناك علاقة مباشرة ودائمة بين حدوث التنمية وبين جهود الادارة فى تلك المجتمعات ، بصرف النظر عن هوية النظام أو المذهب - الأيديولوجية - الذى تعتنقه الدولة· ولهذا فان نوع الاقتناع الذى نعيش معه بالنظر الى التنمية على أنها مشكلة اقتصادية بحتة يجب مراجعته حتى تتسق أفكارنا مع الواقع ·

ان دعوى التنمية قد بدأت تنتشر منذ الخمسينات بين دول قارات آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ودول أوربا الفقيرة ، آملة أن توفر لشعوبها تعليما أحسن ، وصحة أفضل ، ومسكنا أنسب ، واتصالات ووسائل انتقـال أكفأ وأرخص ، واحلالا للجهد الآلى محل الجهد البشرى ، وتنوعا متعددا للسلع والخدمات المتاحة بالنوع والكم والزمان والمكان والسعر المناسب ، والبحث عن المكانة والقوة والنفوذ والكرامة بين شعوب الأرض · والشـعوب التى ترغب فى كل ذلك وفى أقصر وقت ، وعلى مستوى يقارب مستوى دول أوربا الغربية ، لابد أنها تقدر أن عملية التنمية ليست فقط مالا ومعلومات تكنولوجية يمكن استيراد معظمها من الخارج ، توضع فى آلة سحرية لتخرج من الطرف الآخر كما لا ينتهى من طعام وشراب وملبس ومدارس ومستشفيات وطرق وموان وسفن ·· الخ ·

فعملية التنمية تقوم على العزم والجهد والاخلاص والادارة الرشيدة ، وفهم لضرورات حتمية لا مجال فيها لكسب سهل • وهى تستهدف تغييرا جذريا لكل ما كان سببا للتخلف • والعون من الخارج لا يصنع التقدم ولكنه قد يساعد عليه • وعلى ذلك فان التقدم لن يتم الا بزيادة الانتاج • كما أن الموارد المحدودة للدول النامية لا تحتمل أن تكون محلا للاهدار ، والانفاق العام مثل الانفاق الخاص ينبغى أن يكون موضع قياس متكافىء • كذلك فان عددا كبيرا من قيم هذه المجتمعات وعاداتها وطريقة تفكيرها وأدائها للعمل، مما لا يتفق وخطط التنمية ، لابد وأن تتغير (١) •

واحدى النتائج المباشرة لعملية التنمية هى انفتاح الشهية على المزيد منها ، وما يترتب على ذلك من الانفجار فى الاستهلاك • وانسان العصر الحديث ، نتيجة التقدم الحضارى ، قد تحول الى انسان استهلاكى • وأصبح مقياس الحياة لديه يقوم بما يستهلكه ، مستوى المعيشة يتحدد بما يستهلكه الفرد ، نظام المجتمع ومستواه وطبيعته فيها هذا العنصر الاستهلاكى • والانسان يستهلك من المواد ومن السلع ومن الخدمات الكثير ، وكلما زاد الاستهلاك الفردى ارتفع فى تقديرنا مستوى المعيشة ومستوى الدولة التى يعيش فيها • بل أن النظرة الى الحياة تكاد تكون نظرة موجهة نحو الاستهلاك (٢) •

ولا نعتقد أن هذه الظاهرة ـ ظاهرة الانفجار الاستهلاكى ـ كانت موجودة بنفس الدرجة فى الأجيال الماضية أو فى الحضارات السابقة على الحضارة الحالية ، وهى فى ازدياد مستمر وقيم الحياة كلها تكاد تكون مستمدة قياسيا ـ الى حد كبير ـ من الرغبة فى الاستهلاك ومن القدرة على تحقيق هذه الرغبة • وهذا المظهر نجده فى المجتمعات المتقدمة والمجتمعات الأقل تقدما • وهكذا أصبح مقياس التقدم يعتمد اليوم على عنصر الاستهلاك• بل ان تعريف التقدم فى بعض الدول يعبر عنه فى يسر وسهولة بأرقام ، هذه الأرقام تكاد تكون كلها أرقاما استهلاكية •

---

(١) محمد حسن يس : جوانب من مشكلة ادارة التنمية ، (القاهرة : المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٩) ، ص ١٠ ـ ١٢ •

(٢) ابراهيم حلمى عبد الرحمن • التخطيط ، فحواه ، ومبناه ، وجدواه ، (القاهرة : معهد الدراسات والبحوث الاحصائية ومركز الحساب العلمى ، عام ١٩٧٢، محاضرة القيت فى افتتاح الموسم الثقافى ١٩٧١/١٢/٢١) ، ص ٥ •

ومن ناحية أخرى فانه خلال هذه الفترة من التـــاريخ · ينمو عدد السكان بمجتمعات الدول النامية بمعدلات متزايدة محيرة ومقلقة ، وتبلغ نسبتها فى بعض الدول ٣٪ تقريبا ، أو خمسة أطفال جدد كل دقيقتين · ويبدى المواطنون فى هذه المجتمعات باعداد كبيرة رغبتهم فى الحصول على المزيد من الخدمات العامة · مثلما يعبرون عن عدم الرضا عن سير ما هو متاح منها · ووجهة نظرهم فى أغلب الأحيان ، أن الحكومة تعد بالكثير ثم لا تنفذ سوى القليل · ويكمن الخطر فى أن مشاعر عدم الرضا عن الخدمات، والتطلع المستمر الى المزيد منها قد تتحول الى احســـاس ضخم وباق من فقدان الثقة ·

وهذه أيضا مشكلة ادارية · ذلك أن الحكومات بالدول النـــامية هى المسئولة عن القيام بالدور القيادى فى مجتمعاتها · وعليها فى ذلك أن تشبع حاجات الناس - التى لا تشبع - الى التعليم والعـــلاج والاسكان والأمن والتنقل والرعاية الاجتماعية والغذاء والكساء ·· الخ · وقيام الحكومة بهذه المهام ليس أمرا اختياريا ، ولكنه ضرورة والتزام ، وربما لا تؤدى هذا الدور عن عقيدة بقدر ما تؤديه عن حاجة ملحة يفرضها واقع النمو والتقدم والتحضر · ومع الانفجار فى تطلعات الناس ورغبتهم فى الحصـــول على خدمات أفضل واكثر ، يتحتم على أجهزة الدولة - مركزية ومحلية - أن تعمل فى سباق مع الزمن ، وفى اطار امكانات محدودة للســـيطرة على مشكلات الخدمات وحصرها فى حيز ضيق ، قبل أن تحاول حل هذه المشكلات نهائيا لو أنها استطاعت أن توفر الحل ·

ويمكن أن نحدد الأفكار التى عرضناها فى الصفحات الســـابقة فى الحقائق التالية :

أولا : ان كيان الدولة السياسى فى العصر الحديث أصبح مرتبطا الى حد كبير بالدور الذى يمكن أن تؤديه الادارة بنجاح فى المجتمع ·

ثانيا : أن الادارة فى الدولة عامة أصبحت مسئولة عن اشباع التطلع الاستهلاكى للجماهير · وسعى الادارة الى تحقيق ذلك يمثل أيضا سعيا نحو التصنيع والزراعة ·

ثالثا : أن الادارة العامة فى الدول النامية هى المسئولة عن توفير الخدمات العامة الضرورية لأعداد متزايدة من المواطنين ، وهذه الخدمات أصبحت عنصرا هاما من عناصر العلاقة بين الحاكم والمحكوم ·

نظرة على الموضوع فى مصر :

ان كل هذه الملاحظات العامة عن العلاقة بين الادارة والتنمية تصدق على واقعنا فى مصر · فالملاحظ منذ بداية الستينات ان مصر شهدت تحولا واضحا فى الدور الذى تؤديه الادارة ، اذ كانت هذه الفترة سنوات هامة فى تاريخ مصر وفى مصير الادارة بها · ولقد صدر خلالها عدد من الوثائق الأساسية التى تحدد منهاجا فكريا وأهدافا واضحة للعمل الوطنى ، أهمها صدور قوانين يوليو ١٩٦١ الاشتراكية ، والميثاق ، وبيان ٣٠ مارس ، والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ، وبرنامج العمل الوطنى ، وورقة أكتوبر ·

كما شهدت عددا من التحولات الأساسية فى تركيب ووظائف التنظيم الاجتماعى ، وظهور الجديد من المنظمات السياسية والحكومية والاقتصادية والادارية · وحفلت هذه الفترة أيضا بمحاولات الاصلاح الادارى ومؤتمراته والتنظيم واعادة التنظيم ، وتطور التشريعات الخاصة بنظم العمل والعاملين والاتجاه بثقل واضح نحو الترشيد والتدريب وتنمية كبار المنفذين (١) ·

ومن الثابت أن هناك علاقة واضحة المعالم بين أجهزة الادارة التى أخذت على عاتقها مسئولية احداث التغيير وتحقيق أهداف التنمية القومية ، وبين المجتمع الذى تتمثل فيه عناصر القوى الضاغطة على هذا الجهاز ،والتى من بينها المنظمات الجديدة التى ظهرت على أرض مصر ،وكذلك كافة العوامل والظروف والمؤثرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتدخلة فى الموقف ، والقوى الضاغطة التى وصفت فى فترة من الفترات بالقوى

---

(١) صدور مجموعة قوانين اعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١· ومن بينها القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بنظام الحكم المحلى ، والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام ، والقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧١ بشأن تعديل بعض أحكام قوانين المعاشات المدنية ·

الرجعية . وفى فترة أخرى بالثورة المضـــادة ، وفى فترة لاحقة بمراكز القوى .

ومن الثابت أيضا أن السياسات الجيدة يمكن أن تفشل فى ظل الادارة السيئة ، وأن السياسات الضعيفة يمكن انقاذها بواسطة المديرين الأكفاء . وما من شك فى أن مستقبل التحرك بمصر من نطاق العالم النامى الى نطاق العالم المتقدم انما يتركز فى أيدى أولئك الرجال والنساء الذين يعملون فى ادارة المجتمع فى كل قطاعاته ، ويخططون ، ويتخذون القرارات ، وينسقون الأعمال ، ويراقبون تنفيذها ويتاكدون من تحقيق الأهداف .

وعلينا أن نواجه هذه المهمة ونتصدى لها . علينا أن نكرس جهودنا لمنح ادارة أمورنا أفضل الفرص . وفى تقديرنا أن هذه الغـــاية يمكن أن تتحقق بأسلوب أمثل اذا ما ركزنا أكثر فأكثر وبجهد متزايد على الاهتمام بدراسة الادارة العامة فى النظرية والتطبيق . وهو اتجاه أخذ ينتشر فى جميع دول العالم ، ولم يقتصر على ما تقدمه معاهد الادارة من برامج ، بل دخلت دراسات الادارة العامة الكثير من الكليات النظرية والعملية فى بعض الدول ، مثل كليات الحقوق والخدمة الاجتماعية والاعلام والهندسة والزراعة والطب ، وأنشأت بعض الجامعات دراسات عليا فى الادارة العامة توصل للحصول على درجتى الماجستير والدكتوراه .

خطة التنمية القومية :

لقد بدأت الستينات وهناك خطة محددة وواضحة للتنمية القومية هدفها مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات ، وتنقسم الى مرحلتين أو خطتين خمسيتين وكانت عناصر الخطة تتناول الانتاج القومى والدخل ، والاستهلاك والادخار ، والاستثمار ، والعمالة . ومع ذلك فان أهداف هذه الخطـــة لم تكن اقتصادية فقط . فهى لم تستهدف اقامة هيكل صناعى متكامل ، أو هيكل جديد للاقتصاد القومى تزيد فيه الأهمية النسبية للصناعة فحسب ، ولم تركز على زيادة الثروة القومية سواء كان مصـــــدرها الزراعة أو الصناعة أو التعدين وحدها .

لم يكن هذا وحده هو الهدف . بل كانت هناك أهداف اجتماعية هامة،

أبرزها ما أعلن وقتئذ من الرغبة فى تقليل التفاوت فى الثروات والدخول وتوفير العمل المثمر لكل مواطن قادر عليه وراغب فيه • ومن هذه الأهداف نلاحظ أن قضية تحسين الأحوال الاجتماعية ورفع مستوى معيشة الفرد قضية أساسية • ولم يكن كسب أجهزة الادارة لهذه القضية أمرا سهلا •

فمفهوم مضاعفة الدخل القومى كل عشر سنوات ، وهو الهدف العام لخطة التنمية ، اذا كان لا يعنى بالنسبة لكل فرد الا حصوله تباعا وباستمرار على ضعف ما كان يحصل عليه من سلع وخدمات ، فان قصور الجانب التنفيذى لعملية التنمية عن أن يمكن للفرد - كمستهلك - بطريقة محسوسة أن يحقق ذلك ، لن يقابله الا تقاعس هذا الفرد - كمنتج - عن أن يتفاعل مع الهدف ، مما يترتب عليه انفصام فى شخصية المجتمع • ويترك القيادات السياسية تعمل فى شبه فراغ بعيدا عن اهتمامات الجماهير (١) •

اربعة حروب :

لقد كانت أعظم القوى التى تحدد فلسفة عمل الادارة فى مصر هى تلك الرغبة القوية فى احداث التنمية القومية الشاملة ، وايقاف زحف الفقر والجهل والمرض ، وقهر التخلف ، والانطلاق نحو تحسين الظروف والأحوال الاجتماعية والحضارية والاقتصادية لملايين المواطنين • على أن الرغبة فى التنمية وتحقيق النهضة لم تكن وحدها أعظم القوى المؤثرة فى الادارة ببلدنا • فالى جانب الاصرار على التنمية ، فان دور الادارة قد عظم بسبب الظروف غير العادية وغير العادلة التى مرت بها مصر وهى ظروف الحرب •

ففى خلال تسعة عشرة عاما - منذ عدوان ١٩٥٦ - تعرضت مصر لثلاث حروب على أرضها ، وخاضت حربا فى اليمن • وكان عليها فى كل من هذه الحروب الأربعة أن توجه مواردها وجهودها ، وتعبء كافة امكاناتها وقواتها ، وأن تضع ميزانيتها فى خدمة المعركة •

وقد شكلت حرب اليمن عبئا واضحا على الاقتصاد القومى - فبعد أن كانت اعتمادات الدفاع والأمن والعدالة فى عام ١٩٦١/١٩٦٢ حوالى ١٢٠ مليونا من الجنيهات (انفاق فعلى) ، وصل الانفاق على القوات المسلحة

---

(١) محمد حسن يس : المرجع السابق ، ص ١٢ •

وحدها فى العام التالى ٥ر١٣٦ مليونا ، وفى العام الثالث ٦٣/١٩٦٤ حوالى ١٧٧ مليونا ، وفى عام ٦٤/١٩٦٥ حوالى ٥ر١٨٠ مليونا من الجنيهات (١)٠

وقبل أن تنتهى حرب اليمن تماما وتعود القوات المصرية الى الوطن ، وقعت حرب يونيو ١٩٦٧ ، وكانت النتائج الاقتصادية لها بالغة التكلفة ٠ فقد بلغ الانفاق على الحرب منذ ذلك التاريخ وحتى عام ١٩٧٢ قرابة أربعة الاف مليونا من الجنيهات ٠

ولم يكن هذا من وجهة نظر الادارة مجرد عبء مادى يتحمله الاقتصاد القومى أو تتحمله الموازنة العامة ، لكنه كان اكثر من ذلك ٠ فقد رتبت الحرب أعباء جديدة على أجهزة الدولة الادارية أبرزها ٠

١ - توفير الاحتياجات الأساسية للشعب والجيش طوال فترة الحرب وفى ظل ظروف غير مستقرة ٠

٢ - مواجهة الأعباء التى تتطلبها اعانة ورعاية المهجرين من محافظات القناة والقيام على رعاية أسر المجندين والشهداء وضحايا الحرب٠

٣ - الاعداد المتواصل للحرب ليس على النطاق العسكرى فحسب وانما على النطاق المدنى أيضا ٠ ابتداء من اعداد الدولة للحرب ودعم الجبهة الداخلية ، الى توفير كافة متطلبات المعركة فى كافة المجالات ٠

٤ - أداء الخدمات الجماهيرية تحت تاثير عاملين : ضغط الانفاق بشكل عام ، وعدم توفير استثمارات جديدة كافية للخدمات ٠

٥ - الاستغناء عن أى عدد من العاملين تطلبهم القوات المسلحة وأداء العمل مما يتوفر من أيدى عاملة ٠

وهكذا ، وأمام تحدى العدوان المتكرر ، واغتصاب الأرض العربية ، والافتراء على حقوق الشعب الفلسطينى ، كان على الادارة فى مصر أن

---

(١) فى عام ١٩٧٥ ، اختصت ميزانية الأمن القومى فى الولايات المتحدة بثلاثة أخماس ميزانية الحكومة الاتحادية ٠ وبلغ عدد العاملين المدنيين بوزارة الدفاع الامريكية نصف عدد العاملين بجميع أجهزة الدولة بالحكومة الاتحادية ٠

تضع اعداد الدولة للحرب عند قمة قائمة مهامها وان تواجه الجزء الاكبر من الموارد المتاحة صوب الانفاق العسكرى ··· ولم يكن أمامها الخيار ·

وفى غضون هذه الحقبة تعرضت الادارة المصرية للعديد من المواقف الصعبة والكثير من التساؤلا عن مدى صلاحيتها وكفاءتها · بل انهـــا لم تسلم من حملات النقد والاتهام بالتخلف والقصور والجمود · وكان من بين ما كتب عنها انها « متخلفة عن المجتمع » (١) · وأرجع هذا الرأى الى أسباب مختلفة ، من بينها ان خطوات التغير الاجتماعى قد سارت بخطى سريعة أدتْ الى تغيير العلاقات والأفكار والنظم الاجتماعية ، فى الوقت الذى ظل جهاز الادارة العامة فيه يعانى من المشكلات والظواهر الادارية والتنظيمية المرضية · دون أن تساير عمليات الاصـــــلاح والتطوير فيه سرعة التغيير الاجتماعى ·

وتبدو وجهة نظر أخرى من خلال تقرير لجنة دراسة تنظيم الجهـــاز الادارى للدولة عام ١٩٦٧ · فقد جاء فى هذا التقرير ما يلى : ـ

« لقد ترتب على التطور الجذرى لوظيفة الحكومة فى مصر منذ قيـام الثورة ، نتيجة للانتقال الى المجتمع والبيئة الحضارية من جانب ، والأخذ بالنظام الاشتراكى الديموقراطى كحل حتمى لمشاكل مجتمعنا المتطور من جانب آخر ، أن ألقيت أعباء ومسئوليات متزايدة على الجهاز الادارى للدولة ، الا انه لم يتمكن من ملاحقة هذه التطورات السريعة والعميقة بالفاعليـــة اللازمة ، مما أدى الى قصوره عن القيام بدوره فى مواجهة المصاعب واقتراح الخطط المناسبة لعلاجها بكفاية » (٢) ·

ولم يغفل برنامج العمل الوطنى المقدم من الرئيس أنور السادات فى يوليه سنة ١٩٧١ الاشارة الى وضع جهاز الدولة وحاجته الى الاصـــلاح والتطوير · فقد أوضح البرنامج أن لجهاز الدولة دورا هاما فى عمليـــة التنمية ، وأن السياسة الجديدة تعنى أن تكون جميع الأجهزة التنفيذية خادمة للجماهير · وأوضح البيان أنه فى بلاد كمصر نشأ فيها جهاز الدولة منذ آلاف

---

(١) على كامل بدران : المجلة المصرية للعلوم السياسية ، (أغسطس ١٩٦٥) ، ص ٣٩ ـ ٣٨ ·

(٢) تقرير لجنة دراسة النظام الادارى للدولة ، مؤتمر القادة الاداريين (القاهرة : لجنة برامج القادة الاداريين ، ديسمبر ١٩٦٧ ـ فبراير ١٩٦٨) ·

السنين وتربى فى ظل علاقات غير طبيعية وتبعية لمختلف أنواع الاستعمار ، لابد من عمل ثورى منظم ومحدد يتناول الظاهرة من جذورها ، فيعيد تنظيم الادارة الحكومية كلها . وأكد البيان على أن وضع أجهزة الدولة فى خدمة الشعب لا يمكن أن يتأكد بدون تحقيق رقابة الجماهير عليها . كما يجب أن تفتح الأبواب لتولى المناصب القيادية الهامة أمام العناصر الشابة المثقفة (١).

العودة للخطط الخمسية :

جاءت الخطة الخمسية ٧٦/١٩٨٠ بداية الاتجاه الجاد لاستثمار عطاء حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وكانت بداية محاولة الافلات من الأزمة الاقتصادية التى واجهت اقتصاد مصر بعد سنوات مضنية أعقبت نكسة ١٩٦٧ ، وما صاحبها من استنزاف شاق لكل الموارد والامكانات . وكانت هذه الخطة هى منطلق سياسة الانفتاح الاقتصادى وما صاحبها من اعادة تنظيم القطاع العام ، ومحاولة التطوير والاصلاح الادارى وترشيد العمالة .

وفى عام ١٩٧٨ أقر مجلس الشعب الخطة الخمسية ٧٨/١٩٨٢ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية . وقد ارتبطت هذه الخطة لأول مرة بمجموعة من السياسات تسعى لخلق مجتمع سياسى واجتماعى مستقر .

وفى مواجهة سياسة الانفتاح ، ومع بداية تطبيقها ، بدا واضحا أن أوضاع الجهاز الحكومى التقليدى مرتبكة ومنهكة ، وأن معظم الخدمات التى يؤديها متداعية ومهلهلة وخاصة خدمات النقل والمواصلات والاتصالات والفنادق والاسكان . وكان جليا أنها عاجزة عن مجابهة الموقف . وهكذا ارتبط نجاح التخطيط الاقتصادى فى المقام الأول بمدى كفاءة ادارة عمليات الانفتاح والاستثمار وكفاءة ادارة الخدمات التى تتصل بتنفيذ هذه السياسة .

وهكذا وجد الجهاز الادارى نفسه أمام متغيرات جديدة تفرض عليه العمل فى ظل مناخ مختلف . فقد كان عليه أن يعطى ثقلا أكبر لعملية التخطيط ، عاملا على تنمية الوعى بحتميته وأهميته ، ومشاركا فى وضع الخطة والمواءمة بين الامكانات المحدودة والأهداف الطموحة ، وتحمل مسئوليات التنفيذ وتحدياته ومشكلاته ، والاهتمام بمتابعة الخطة ورقابة التنفيذ وتقييم النتائج .

---

(١) وزارة الاعلام ، هيئة الاستعلامات : برنامج العمل الوطنى ، (القاهرة : مطابع هيئة الاستعلامات ، ١٩٧١) ، ص ٤١ .

الادارة بالأهداف والنتـــائج

كوسيلة من وسائل ادارة التنمية

تقـــديم :

تعد الادارة بالأهداف والنتائج أسلوبا فعـــالا ومنهجا متكاملا اثبت فاعليته فى تنشيط عملية ادارة مشروعات التنمية ، وتحسين عملية التخطيط والرقابة ، وتعزيز العلاقات بين المديرين والرؤســـاء والمرؤسين ، وازدهار الروح المعنوية ، والارتقاء بمستوى الأداء (١) • وهذا الأسلوب فى الادارة يختلف عن الأسلوب التقليدى السائد والذى يمكن أن نطلق عليه « أسلوب ادارة المصلحة الحكومية » •

وقد أوصت الأمم المتحدة بالأخذ بأسلوب الادارة بالأهداف والنتـــائج فى ادارة مشروعات التنمية بالدول النامية بصفة خاصة ، ادراكا منهـــا لأهمية انطلاق هذه الدول نحو انجاز هذه المشروعات بأسلوب فعال وعصرى يعزز جهود التنمية ، متحررة من النظم الادارية العتيقة والبطيئة التى تهزم أغراض التنمية وتحول بين مشروعاتها وبين تحقيق أهدافها (٢) •

وادراكا لهذه الحقـــائق ، ورغبة فى دفع الادارة فى مصر نحو آفاق جديدة تقنمية وعلمية ، وتحقيق الفاعلية والكفاءة فى عمل المنظمات ، تبنى مجلس الوزراء فى شـــهر مارس ١٩٧٦ ، ما سمى « بنظام ادارة الدولة بالأهداف والنتائج » بناء على اطار طرحه رئيس المجلس • وتحدد استنادا اليه برنامج تنفيذى بتوقيتات زمنية لادخال هذا النظام وتعميمه « باعتباره مدخلا أساسيا من مداخل احداث التغيير الادارى » فى هذه المرحلة •

ان هذه الدعوة الجديدة لتحريك عجلة الادارة المصرية لها ما يبررها فى ظل وضع مصر الراهن • ذلك ان « الادارة بالأهداف » تستهدف تحقيق

---

(١) د • سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتـــــائج ، (القاهرة : مكتبة عين شمس ، سنة ١٩٧٦) ، ص ٢٨٩ •

(٢) عبد الكريم درويش : « الادارة بالاهداف ، ثورة على الثورة الادارية » ، مقال بجريدة اهرام ١٩٧٦/٤/٥ ، ص ٧ •

خطوة ثانية فى محاولة لتخليص الادارة المصرية من مشكلاتها ومعوقاتها ، التى كانت تزداد حدة وتعقيدا بمرور الزمن · وكانت الخطوة الأولى هى تحرير (وحدات) القطاع العام ـ كمنظمات ـ أى تحريك الشركات والوحدات الاقتصادية المختلفة خارج الاطار التنظيمى المحكم الذى حدد لها فى علاقتها بالمؤسسات والوزارات المعنية ، ذلك المســـار الذى لم يوصلها الى بلوغ أهدافها خلال الفترة الماضية ·

ان المحاولة الجديدة تستهدف تحرير « قادة » الوحدات الاقتصادية · وقطاعات الخدمات أنفسهم من معظم القيود والمعـــوقات والاجراءات التى غلت أيديهم وأثرت على كفاءتهم ،واغنائهم من أسلوب الادارة الضيق المؤسس على تعدد المراجعات،والرقابة المتشككة ،وارجاع القرارات للسلطات الأعلى، وسيادة الاجراءات والشكليات على معايير الكفاية ، والفاعلية ، والانجاز ·

وتأتى هذه المحاولة خلال حقبة ازداد تطلع الناس فيها الى اجراءات جادة ، وعملية ، تقدم عليها الحكومة ، وذلك بعد محـــاولات عديدة من الاجتهاد الاكاديمى أحيانا ، والتجربة والخطأ أحيانا أخرى ، كلها لم تصل بالادارة المصرية الى مواجهة المديرين لمســـئولياتهم ، وتحقيق الأهداف القومية (٢) ·

ماهية الادارة بالأهداف والنتائج :

كان أول من نادى بالادارة بالأهداف هو الأستاذ دركر أستاذ ورئيس قسم ادارة الأعمال بجامعة « نيويورك » عام ١٩٥٤ فى كتابه « ممارســـة الادارة » (٢) ·

وقد اختلف مفهوم « الادارة بالأهداف » من فقيه الى آخر تبعـــا للمضمون الذى يقوم بالتركيز عليه ·

ففى بادىء الأمر كانت وجهة نظر « دركر » أن منشآت الأعمال تحتاج

---

(١) عبد الكريم درويش : المقال السابق ·

(٢) د · سيد الهوارى : المرجع السابق ص ٢٩٠ ·

الى نوع معين من الادارة يفسح المجال للفرد لتحقيق القوة الذاتية والمسئولية ، وفى نفس الوقت يعطى توجيها بوحدة الرؤية الشاملة ، كما ينشىء روح الفريق وينسق أهداف الأفراد فى أهداف عامة مشتركة (١) ٠

بينما يرى « موريسى » ان « الادارة بالأهداف والنتائج » ليست اسلوبا تكنولوجيا مبتكرا للادارة ، ولكنه مجرد منهج منطقى واضح لها ٠ وان كان يسرع فى وضع تحفظ بأن الأمر يتطلب من المديرين أن يغيروا من انماطهم الادارية تغييرا جذريا ، انه يضع تعريفا مبسطا للادارة بالأهداف على انها : « ادارة تَحوى أهدافا أو نتائج متوقعة واضحة ومحددة ، كما تحوى وضع برامج واقعية لتحقيق تلك الأهداف ، وتقييم الأداء فى ضوء قياس النتائج » (٢) ٠

أما « جون همبل » فيرى ان الادارة بالأهداف هى « نظام ديناميكى يربط بين حاجة الشركة لتحقيق اهدافها الخاصة بالربح والنمو مع حاجة المدير للاسهام وتطوير نفسه ذاتيا » (٣) ٠

ويرى « أوديورن » أن الادارة بالأهداف هى : « طريقة يقوم بموجبها كل من الرئيس ومرؤسيه معا بتحديد الأهداف العامة للمنظمة ، وتحديد مجالات المسئولية الرئيسية فى شكل نتائج متوقعة ، واستخدام تلك المقاييس كموجهات فى تشغيل الادارات وفى تقييم اسهامات افرادها » (٤) ٠

أما « ريدن » فهو يعرف الادارة بالأهداف على أنها « انشاء مجالات فاعلية ، ومعايير فعلية للمناصب الادارية ، وتحويلها دوريا الى اهداف قابلة للقياس ، محددة زمنيا ، ومرتبطة ببعضها البعض افقيا ورأسيا مع الاهتمام بالتخطيط للمستقبل » ٠

اما « رايا » فيرى ان الادارة بالأهداف ، فلسفة للادارة ، تعكس طريقة ايجابية فى الادارة اكثر من انها تعكس طريقة سلبية أو رد فعل٠ ان التركيز هو على التنبؤ بالمستقبل والتأثير فيه اكثر من الاستجابة للمؤثرات والحوادث ٠

---

1. Drucker, The Practice of Managemenl.
2. Morrisey, Management By Objectives and Results.
3. Humle, How To Manage by Objectives, p. 33.
4. Ordiorne, Management by Objectives, p. 55.

فهى فلسفة مهيئة للنتائج ، تشجع على أســــهام المديرين على مختلف مسئولياتهم فى ادارة المنظمة التى ينتمون اليها • ذلك ان اسهام المديرين فى الادارة طراز ادارى يتفق واحتياجات المجتمع الحديث (١) •

وربما يكون اكثر الأشخاص تاثيرا فى اعتبـــار الادارة بالأهداف « فلسفة للادارة » اكثر من كونها « أسلوبا للادارة » هو « ماك جريجور » عن طريق مفهوم التكامل والرقابة الذاتية • ان هذا المفهوم « مبنى على ان المديرين فى المنظمة سيوجهون أنفسهم ذاتيا ، ويراقبون أنفسهم ذاتيا فى تحقيقهم لأهداف المنظمة اذا التزموا بها • ولما كان عمل المديرين يمثل مجهودا فكريا » فان ادارة ذلك العمل تتكون من وضع أهداف ، والحصول على التزام مهنى بتحقيقها • فالالتزام المهنى الأصيل مبنى على التـــكامل بين اهداف المنظمة والأهداف الشخصية لأعضاء المنظمة ، على أســـاس ان الأهداف الشخصية ستحقق عندما يمـــارس الأعضـــاء جهودهم لتحقيق أهداف المنظمة (٢) •

ان الالتزام بالأهداف يحقق الرقابة الذاتيـــة ، وهو بديل للرقابة من أعلى • وهذا يعنى تغيير فى الافتراضات الأساسية عن طبيعة الانســـان الفرد • من القول بأن الانسان شخص كسول يكره العمل ، الى القول ان الانسان شخص محترم يعرف الحق والواجب ، ماله وما عليه ••• ويريد أن يحقق ذاته ••• الخ (٣) •

ويمكن اجمال هذه الآراء بعدة وجهات نظر للادارة بالأهداف من قبل بعض الدول • ففى امريكا ينظر الى الادارة بالأهداف على أنها نظام تحفيز للفرد ، والمشاركة فى الادارة ، وتقييم الأداء •

أما فى انجلترا فينظر الى الادارة بالأهداف على أنها تتجه للتخطيط على مستوى الشركة كاستراتيجية ادارية •

1. Raia, Managent by Objectives.
2. McGregor, Integration and Self-Control. p. 11.

(٣) سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتائج ، (القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٦) ص ٦١ ـ ٦٥ •

أما فى كندا فان الحكومة الفيدرالية تراها على أنهــــا نظـــــام للتقييم على أساس سلوك الموظف وشخصيته وانتاجه تقوم بتطبيقه ادارة الأفراد كبديل لتقييم الأفراد على أساس نظام التقييم التقليدى .

ويرى الدكتور نزيه نصيف ان الادارة بالأهداف نظـــــام حيوى مرن يسعى الى ربط احتياج المنظمة الادارية الى توضيح أهدافهــــا فى تحقيق الأرباح والتوسع فى النشاط ، باحتياج المدير لأن يقوم بعمل مرض وفعال ، وفى أن ينمى قدراته الذاتية والعملية . ويقوم هذا النظام على توضيح أهداف المنظمة بصورة صريحة ومفهومة لكافة العاملين فيها ، بشرط أن تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق ، ثم على محاولة المواءمة والتنسيق بين هذه الأهداف والأهداف الشخصية لعضو المنظمة قدر المستطاع . فاذا تم ذلك كان لابد من تصميم « أدوات » معينة للتحقق من انجاز هذه الأهداف عن طريق مقياس موضوعى دقيق يسمح بالمحاسبة على أساس النتائج المتحققة . محور هذا النظام اذن هو تحديد أهداف المنظمة الاجمالية وكذا أهداف كل وظيفة مع ربط كافة الأهداف بعضها ببعض على المستوى الرأسى والأفقى . ويحسن أن يتم ذلك بمشاركة فعالة من جميع العاملين بحيث تتأكد المسئولية التضامنية ، ويصبح الكل مهتمين بمستويات تحقيق الأهداف التى اشتركوا فى رسمها . ومن هنا فيرى البعض أن هذا النظام ديمقراطى فى أساسه يقوم على المشـــاركة ، والتعاون ، والرقابة الذاتية (١) .

مقومات الادارة بالأهداف والنتائج :

تتطلب الادارة بالأهداف والنتائج توفير مقومات أســـاسية لعملها ونجاحها ، وحتى يمكن أن تحقق أغراضها ، وتنجح كاســـلوب قوى هادف للوصول الى النتائج فى سرعة وكفاءة عالية . وهذه المقومات هى :

١ - **تحديد الهدف تحديدا واضحا لكل وحدة وقطـــاع** : بما يتطلبه هذا التحديد من تقرير أهداف واقعية ، وفى حدود الممكن ، وقابلة للقياس - كما وجوده - قياسا علميا فى ظل المعطيات والامكانات ومستلزمات الانتاج التى توضع تحت تصرف الادارة (٢) .

---

(١) دكتور نزيه الأيوبى : الثورة الادارية ، مركز الدراســـات السياسية والاستراتيجية بجريدة الاهرام عدد ١٤ ، ص ٦٠ .

(٢) عبد الكريم درويش : جريدة الاهرام ، ٥/٤/١٩٧٦ ، ص ٧ .

ويقتضى التحـــديد الدقيق للأهداف أن يشترك المرءوسون والرؤساء معـــا اشتراكا حقيقيـــا ومجديا ، لينمو لدى الافراد الحافز لتحقيق هذه الأهداف • ومن ثم فانه لا يجوز منطقيـــا وعمليـــا وسلوكيا ان تفرض هذه الأهداف من جانب الادارة العليـــــا ، أو من جانب قلة من المديرين • والا كانت غير متقبلة او بعيـــدة عن الواقع أو متعـــارضة مع ظروف وامكانات الوحدات المنفذة ، أو حصيلة هذا كله (١) •

ومن الأهمية بمكان قبل احداث أى تغيير تهيئة الجو لهذا التغير ، ومن غير السليم – اطلاقا – ادخال « الادارة بالأهداف » وهو نظام يحوى درجات مختلفة من التغيير دون تهيئة البيئة التى سوف يدخل بها • ان بقاء المنظمات على حالها فترة طويلة ، وبقاء الموارد البشرية بعلاقاتها المتشابكة الراسخة، ينمى اتجاهات قوية تقاوم التغيير والتجديد ، وتناوئه فى بعض الأحيان ، بسبب زعزعته لأنماط العمل والعلاقات المستقرة •

أن تطبيق نظام الادارة بالأهداف دون تحديد سليم لمضمون هـــذه الأهداف ، سينتهى الى مزيد من الأعباء الادارية • ويعنى ذلك أنه لكى يتحقق الاصلاح الادارى يجب أن تتم مراجعة موضوعية لحقيقة الأهداف التى تحدد لكل وحدة من وحدات الجهاز الحكومى ، والقطاع العام ، كما تحدد قيمـــة ما تحقق عنها من انجازات فعلية بعد معرفة تكلفتها •

من هنا تظهر أهمية الحصول علىاكبر كم من المعلومات عن الوحدة الانتاجية • وهذه المعلومات يجب أن تتصف بالدقة والشـمول بحث تعطى للمدير الصورة الواضحة والحقيقيـــــة لموقف الوحدة أو المنظمة • ولهذه المعلومات أهمية ضخمة فى تحديد مجموعة الأهداف ، وفى مجـال الرقابة والمتابعة والتقييم •

٢ – **اختيار القيادة الصالحة** : وهذا هو الأساس الذى بدونه ينهـــار كل أساس عند اتباع هذا الأسلوب فى الادارة •

فيجب مراعاة توافر شروط الصلاحية التامة فى كل قائد ، على اختلاف

---

(١) دكتور نزيه نصيف الايوبى : المرجع السابق ، ص ٦٤

المستويات ، التى تؤهله لممارسة هذا الأسلوب فى الادارة • ويجب تدريب وتنمية القادة فى هذا الصدد بما يحقق تفهمهم الكامل لأسلوب الادارة بالأهداف ، ويؤهلهم لممارسته بثقة وكفاءة عالية •

٣ ـ منح القادة المساندة السياسية ، والثقة التامة ، والدفع المستمر : وهذه اعتبارات أساسية لفاعلية المديرين بالدول النامية • فالملاحظ أن المدير الذى يستمتع بثقة ومساندة القيادة السياسية يكون أكثر انطلاقا وانجازا ، وأكثر استعدادا لإتخاذ القرارات الصعبة ، وتحمل مسئولية هذه القرارات ، ويكون نظره متجها دائما الى الهدف غير مشدود الى الخلف خشية النيل منه، أو التشكيك فيه ، أو الايقاع به •

٤ ـ اطلاق يد المديرين فى العمل : بمعنى تحررهم من القيود التى لا مبرر لها والاجراءات العقيمة ، ومنحهم الحرية التامة فى اتخاذ القرارات، واعفائهم من التدخل المستمر فى قراراتهم ، ومن الرقابة اللصيقة على الأساليب والطرق المستخدمة • وهذه السياسة تؤدى لتقوية دوافع المدير فى الاهتمام بالعمل والرغبة فى تطويره •

ويرتبط بهذا قدرة القائد على تفويض السلطات بالأسلوب الذى يؤدى الى مزيد من النتائج الايجابية ويزيد من فاعلية الادارة وسيطرتها ، وبحيث يحصل كل مدير على السلطات الكافية لمواجهة أعباء منصبه ومسئولياته ، ويأخذ المبادأة ويمارس التطوير كلما كان لديه ما يبرره •

ولا مجال للاحتجاج هنا بأن اطلاق يد القائد فى الادارة سوف يؤدى به الى الاستبداد والطغيان فى العمل ، طالما أن العنصر الثانى من هذه المقومات قد روعى بدقة •• ونعنى به اختيار القائد الصالح •

٥ ـ اعمال نظام فعال ومرن للاجور والحوافز والروادع :

اذا نظرنا الى النظم الادارية المطبقة فى الدول الأخرى سواء أكانت اشتراكية أم رأسمالية يتبين لنا الفارق الكبير بيننا وبينها • ففى يوجوسلافيا وهى من أكثر الدول الاشتراكية تمسكا بالنهج الاستقلالى ، وبها تجربة رائدة فى الادارة الذاتية تتسم بمضمون الادارة بالأهداف ، نجد المصدر الوحيد

لعائدات الوحدة الانتاجية هو حصيلتها من بيع السلع فى السوق . بمعنى أن الوحدة تعتمد علي مواردها الذاتية ، ولا تعتمد على دعم من جانب الدولة، ومن ثم تجد الادارة نفسها مضطرة الي منح قضية تحسين الاداء والتطوير جهدا أساسيا لمقابلة المنافسة . وترتبط مكافآت الادارة والعاملين سويا بالوصول الى اهداف محددة فى مدة زمنية معينة ، فالعامل يرتبط أجره بكمية ومستوى معين من الانتاج طبقا للخطة الموضوعية بمعرفة الفنيين بالشركة . فاذا حقق العامل الخطة اخذ أجره واذا حقق أكبر أخذ حافزا ، واذا حقق أقل خفض أجره . وكلما انخفض انتاجه انخفض أجره الأساسى شهريا الي أن يصل الى مرتب الكفاف (١) .

وحتى يمكن أن يكون نظام الادارة بالأهداف والنتائج فعالا ، فان النظام المالي المعمول به يجب أن يؤسس وفق هذا المفهوم . ويكون نظام الحوافز والروادع والأجور فى خدمة أهداف المنظمة . فمن غير المعقول أن نطالب وحدة ما بأهداف معينة ثم نضع من القيود والاجراءات المالية المعقدة ما يحول بينها وبين انجاز ذلك فى سرعة واقتصاد واتقان .

فاذا كان الاهتمام حاليا ينصرف الى مدى مطابقة التصرف للوائح المالية ، بصرف النظر عن اقتصاديات الاجراء نفسه ، فان الادارة بالأهداف لا تعتنق مثل هذا المبدأ الذى يجعل من الاجراءات واللوائح هدفا فى ذاتها .

٦ - **المحاسبة والتقييم على أساس الانجازات** . فى ظل أسلوب الادارة بالأهداف يكون التقييم من واقع تقارير النجاح . والتقدم المرحلى ، والتحقيق النهائى للاهداف ، بمعنى أن يكون الحساب عن الانجازات التى تحققت ، لا عن مدى الالتزام الحرفى باللوائح والتعليمات،أو التدخل المستمر فى عمل الادارة بحجة التاكد من أن النظم والقواعد مرعية تماما .

ان اللوائح والاجراءات لا تتصف بالقدسية ، ومن المؤسف أن تصبح غاية فى ذاتها . فهذا ان حدث يجعل فكر العاملين مشدودا دائما اليها ، واذا طلب منهم التحلل منها أو التحرك خارج اطارها أبدوا مقاومة شديدة .

---

(١) دكتور فؤاد القاضى : مقال « الادارة بالاهداف أسلوب عمل ونظام دولة ، (جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٣٠) ، ص ٥

ويجب أن نلاحظ أننا لا نستطيع أن ندير ما لم يكن فى امكاننا أن نقيس، بمعنى أنه اذا كانت وظيفة الادارة هى زيادة فاعلية الموارد المتاحة ، فانه للتـــأكد من تحقيق هذه النتيجة فاننا لابد أن نملك وسيلة قياس نحتكم الى مدلولها فى ترشيد مواقفنا بالنسبة الى الأهداف المحددة (١) ·

من هنا فان الادارة بالأهداف تتطلب توضيح النتـــائج الأســـاسية ومعدلات الاداء التى يتعين على كل مدير تحقيقها طبقا لأهداف الوحدة أو المنظمة · كما أنها تتطلب التزام المدير بهذه الأهداف ، واستخدام أسـلوب دورى منظم لمراجعة الأداء يسمح بقياس ومناقشة التقدم الذى تحقق نحو انجاز الأهداف ، ووجود نظام لتقييم الكفاءات البشرية ولتحديد الأشخاص ذوى الاستعداد للتطوير والتقدم ·

وهذا الأسلوب سوف يؤدى الى تطوير الخطط التدريبية لمعاونة كـل مدير فى التغلب على نقاط الضعف ، وتدعيم نقاط القوة فيه ، مع تشجيعه على الالتزام بالتنمية الذاتية لمعلوماته وقدراته (٢) ·

فى ضوء ما تقدم ، فان الملامح الرئيسية لنظام الادارة بالأهـــداف والنتائج يمكن ابرازها فى النقاط التالية : (٣)

١ ـ نظام الادارة بالأهداف والنتائج ليس نظاما معقدا ولكنه فى الواقع عملية ادارية سهلة التطبيق وذات فعالية عالية ·

٢ ـ يقوم هذا النظام أساسا على توفر أهداف محددة المعالم تحـــديدا واضحا ، ويتم التوصل اليهـــا بعد دراسة متأنية واسهام من جانب كافة الأطراف المعنية · وهذه الاهداف لا تتعارض مع الواقع الفعلى او الامكانات المتـــاحة ·

---

(١) دكتور حسين محمد على : الادارة بالاهداف وتقشف العلاقات العامة ، (جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٣٠) ، ص ٩

(٢) نزيه نصيف الايوبى : المرجع السابق ، ص ٦٣ ـ ٦٤

(٣) مصطفى عبد العزيز « نظام الادارة بالاهداف وادارة الازمات » (القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، مجلة الادارة ، العدد الثـــالث ، يناير ١٩٧٧ ، ص ١٨) ·

٣ ـ نظرا لأن الأهداف محددة ومعلنة ، فمن الطبيعى أن يؤدى هـذا الى تركيز الاهتمام الكامل عليها ، وجذب الانتباه للى المنظمة ذاتها ، ممـا يجنب احتمالات الجنوح أو الامتصاص فى مشاكل العمل اليومية ٠

٤ ـ تطبيق هذا النظام يؤدى الى تحويل اهتمامات الادارة فى جميع مستوياتها بشكل حاسم نحو تحسين الأداء بصورة مستمرة ٠ وهذا فى حد ذاته يعتبر المحور الرئيسى للتغيير السلوكى المنشود للعاملين بالمنظمة ٠

٥ ـ ان الفلسفة الأساسية للنظام تقوم على أسـاس خلق منـاخ ديموقراطى مسئول داخل المنظمة ٠ أذ تتحدد الأهداف بأسلوب الحوار الجاد بين الرؤساء والمرؤوسين فى كافة المستويات التنظيمية ، مما يتيح فرصـة طيبة لاسهام جميع العاملين فى رسم السياسة ووضع الخطط وتحديد دور كل فرد ٠

٦ ـ هذا المناخ الديموقراطى يؤدى بالعاملين الى الاحساس بالمسئولية مع تزايد درجـة الولاء للمنظمة ، بما يؤدى الى تحسـين الاداء وزيادة الانتـاج ٠

٧ ـ من شان هذا الأسلوب الديموقراطى فى الادارة اعادة الحياة الى قنوات الاتصال داخل المنظمة فى صـورة صحية وسـليمة تربط القيادة بالعاملين ، وتنقل منهم الى الرؤساء الرغبات والآراء والمقترحات ، بما ينمى الاحساس بروح الفريق ويدعم الروح المعنوية ٠

٨ ـ يؤدى هذا النظام الى اختفاء المدير « البيروقراطى » ، والعـامل المهمل ، ويعفى المنظمة من العلل والآفات أو الظواهر البيروباثولوجية ، التى تصيب المنظمات ، ليحل محلها الاحساس بالثقة وتحقيق الذات والعمـل الجماعى لتحقيق أهداف المنظمة باعتبارها أهدافا شخصية تتحقق من خلالها أهداف العاملين فى زيادة دخولهم وتحسين مستواهم ٠

الفصل الرابع

الإدارة والسياسة

الحكومة فى العصر الحديث ضرورة أساسية لحياة الفرد فى المجتمع. ومع ذلك فان كبح جماح الاتجاهات البيروقراطية التعسفية للحكومة أمر ضرورى اذا أريد للفرد أن يستمتع بدرجة مناسبة من الحرية والكرامة الانسانية .

والنظرة التقليدية الى السلطات بالدولة تقسمها الى ثلاث ، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية . وقد نادى مونتسكيو فى القرن الثامن عشر بضرورة الفصل بين هذه السلطات الثلاث لكى تستقيم أمور الدولة . والمعروف أن اتجاهه هذا جاء نتيجة خطأ وقع فيه عند دراسته للنظام السياسى البريطانى . فمونتسكيو الفرنسى عاش فى ظروف سياسية تعد متأخرة بالنسبة للاستقرار السياسى الذى عاشته بريطانيا فى تلك الفترة . وعند زيارته لبريطانيا تخيل أن هناك فصلا تاما مطلقا بين هذه السلطات الثلاث (١) .

---

(١) أبرز مونتسكيو هذا المبدأ فى مؤلفه « روح القوانين » الذى ترك أثرا بارزا فى الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية . ولم يكن مونتسكيو أول من نادى بفصل السلطات ، ولكنه أول من أبرز هذا المبدأ وشرحه ودعمه فارتبط باسمه =

واذا كان مونتسكيو قد نادى بالفصل بين السلطات فى القرن الثامن عشر ، فان ظروف المجتمع المعاصر تنادى بضرورة التنسيق بين الوظائف الأساسية التى تقوم بها الدولة ، وهى الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية · وقد أخذت هذه الوظائف تتبنى مسميات جديدة هى وضع القوانين ، تنفيذ القوانين ، واقامة القضاء · وهذه النظرة الجديدة الى مهام الدولة يطلق عليها فى الدراسات السياسية والادارية المعاصرة النظرية الوظيفية ، أو نظرية الأداء (١) ·

التحول عن النظرية التقليدية لفصل السلطات

ونتيجة الاتجاه الحديث الى النظرية الوظيفية ، نجد أن مجرد تعديل التسمية من سلطة تشريعية الى وظيفة تشريعية ، يوضح لنا حقيقة الدور الذى تؤديه الهيئات التشريعية ، وهو التعبير عن ارادة الشعب من طريق وضع القوانين الضرورية · ولما كانت الأجهزة التنفيذية فى عملها اليومى المستمر على اتصال دائم بأفراد الشعب وتقف على مشكلاتهم وحاجاتهم ومطالبهم ، وتصل اليها باستمرار ردود الفعل الجماهيرية بصدد التشريعات والاتجاهات العامة ، فان الاجهزة التنفيذية فى قيامها بوظيفتها التنفيذية تتعاون مع الهيئات التشريعية فى اعداد القوانين وتقديمها اليها ، ثم تنفيذ هذه القوانين·

= وجوهر هذا المبدأ أنه لكى تسير أمور الدولة سيرا حسنا وحتى نضمن الحريات للأفراد وحتى نحد من استبداد الحكام ، فان من الضرورى الا تركز السلطات كلها فى هيئة واحدة ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب · ويقوم مبدأ فصل السلطات على المبررات الآتية :

(أ) منع الاستبداد وصيانة الحريات ·

(ب) ضمان مبدأ الشرعية ، أى أن تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد دون نظر للحالات الفردية · ولا يتحقق هذا الا بالفصل بين المشرع والمنفذ ·

(جـ) يحقق الفصل المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل ·

أنظر : سليمان الطماوى ، فى نظم الحكم والادارة ، (القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧٢) ، ص ١٣٧ ـ ١٣٩ ·

(١) فتح الله الخطيب : ندوة السياسة والادارة ، (القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، المديرون العامون ، من ١١ ـ ٣٠ ديسمبر ١٩٦٥) ، ص ١٥ ·

وفى عالم المنطق المثالى فقط يقوم برسم السياسة الأشخاص المنوط بهم وضع الدستور والمشرعون · بينما يكون تنفيذ تلك السياســـة فى يد الادارة · وقد ورد وصف لمثل هذا النظام فى كتب عديدة · ولكن ليس لهذه الكتب من مزايا سوى أنها واضحة المعنى ، وينحصر ضعفها الأساسى فى كونها لا تتصور الواقع · فعملية الحكم الفعلية أكثر تعقيدا وتحتاج الى تفهم وذكاء وحذق زائدين · والحقيقة أن لكل منفذ يدا فى تكوين السياسة · وحتى واضعوا الدستور لهم علاقة بالادارة ، ليس فقط عن طريق الادارة الداخلية للجنة الدستور أو المجلس التأسيسى ، وانما أيضا فيما يتعلق بامكان تطبيق السياسة التى يرسمونها ·

أن رسم السياسة فى الدولة الحديثة عملية تعاونية الى حد بعيد · وذلك نتيجة التوفيق بين المصالح والنزعات المختلفة · وليس أدل على ذلك من تجربة جمهورية مصر العربية فى وضع دستورها الدائم · فقد فتحت اللجنة التحضيرية للدستور باب المناقشـــة أمام الجميع بما فى ذلك رجال الحكومة ، حتى يسهم كل مواطن برأيه فى هذا العمل التشريعى الكبير ، فمن النادر أن يكون فى استطاعة فرد أو مجموعة محدودة من الأفراد التعرف على سياسة معينة كما تظهر تلك السياسة فى شكلها التطبيقى الأخير أو من وجهة نظر الآخرين ·

والمناقشة التى جرت لوضع الدستور الدائم حققت عددا من الأهداف:

١ ـ انها أتاحت للجنة التى ستضع مشروع الدستور فرصة الوقوف على اتجاهات الرأى العام ورغباته ·

٢ ـ انها بما تحدثه من تفاعل ديموقراطى تعد أكثر الوسائل مناسبة لاثارة اهتمام الجماهير بموضوع الدستور · وجذب فئات الشعب المختلفة لمناقشة موضوعات سياسية على الدرجة الأولى من الأهمية ·

٣ ـ أنها تجميع لخبرات كل المواطنين ـ من رسميين وغير رسميين ـ حول موضوعى الميثاق والدستور المؤقت فى التطبيق العملى · فقـــد دخل الميثاق كما دخل الدستور المؤقت امتحـــان الواقع ، وظهرت النواحى التى تحتاج الى تقنين جديد عن طريق الدستور الدائم ·

وهذا المثل الذى قدمناه يؤكد أن عملية رسم السياسة او تقرير مكانها ليست قاصرة على فئة بعينها . فالسياسة لا تنحدر كلية من أعلى ، بل انها تتقرر من خلال الدراسة والبحث والنقاش على امتـداد تدرج سلم السلطة الادارية .

وقد يكون ممكنا أن نتصور دولة ترسم سياستها فى رأس قلة ويقـوم بتنفيذها اداريون مطيعون . ولكن المكان الوحيد فى عالم الحقيقة الذى يمكننا أن نجد فيه حالة مشابهة ، هو الحكومة الاستبدادية التى يعيش أفراد الشعب فيها عبيدا ويعتبر الحاكم نفسه الها . وحتى الجندى فى الجيش والمجرم فى السجن يلعب دورا فى تقرير السياسات المتعلقة به ، ولو عن طريق مقاومته السلبية أو عن طريق خداعه ومراته (١) .

وهكذا يبدو أن طريقـة الحكم فى العصر الحديث لا تعنى أن الأوامر تاتى دائما من أعلى ، وأن الطاعة تبدأ من اسفل . فالعلاقات بين الأوامر والطاعة وبين السلطة والمسئولية هى أعمق واكثر تفاعلا مما يظنه البعض عادة . ورسم السياسة لم يعد من الامتيـــازات التى تستمتع بها السلطة التشريعية وحدها ، اذ يعهد به بصورة متزايدة الآن الى السلطة التنفيذية .

العوامل التى ساعدت على الربط بين الادارة والسياسة :

فى الواقع أن الربط بين السياسة والادارة "Policy and Administration" كميدانى نشاط ، والتحول عن النظرة التقليدية اليهما كميدانين منفصلين ، قد أخذ صورته وأكدته عدة أحداث تواترت على العالم فى العصر الحديث وأدت بالضرورة الى أن تحتل الوظيفة التنفيذية مكانا مرموقا بين الوظائف الثلاث ، وأن تاخذ الأجهزة التنفيذية على عاتقها مسئولية العمل والمبادأة فى اتخاذ القرارات (٢) .

---

(١) جون كلارك آدمز : مبادىء الادارة العامة ، بيروت : محاضرة القيت اثناء المنهج التدريبى لموظفى الحكومات العربية بالجامعة الامريكية ، ١٩٥٤) ، ص ٨٤ .

(٢) المقصود بالسياسة فى هذا الفصل هو السياسة العامة "public policy" التى تعبر عن الاهداف العامة للدولة . وليس السياسة « "politics" » بمعنى علم وفن الحكم وما يتصل بذلك من نشاط سياسى وولاء وانتماء لحزب معين ولأهداف هذا الحزب بالذات .

ويمكن تلخيص هذه الأحداث فيما يلى :

اولا : المحنة الاقتصادية : أو الكساد الاقتصادى الذى أصاب معظم دول العالم ، وخاصــة بالمجتمع الغربى ، فى أواخر العشرينــات وأوائل الثلاثينات • فليس بخاف أن الدول الغربيــة التى تأخذ بالمذهب الحر قد اجتاحتها وقتئذ ازمة اقتصادية ضــارية أدت الى الخراب الاقتصــادى والاجتماعى بهذه الدول • وقد اضطرت معظم حكوماتهــا - كما حدث فى الولايات المتحدة الامريكية فى عهد فرانكلين روزفلت - الى التدخل لتنظيم أوجه النشاط الاقتصادى ورقابتها والالتجاء للتخطيط كطريقة لتفادى المخاطر الاقتصادية ولانتشال الملايين من ابناء الطبقة الكادحة من براثن الفــاقة والعــوز •

ثانيا : الحرب العالمية الثانية : فلم يكد العالم يمر بالأزمة الاقتصادية، وتبدا موجة من الانتعاش الاقتصادى حتى جاءت الحرب • وازاء ظروف الحرب ، وتحت ضغطها ، وفى مواجهة تحدياتها المختلفة كان على الحكومات ان تستمر فى الدور الذى بدأته خلال الكساد • هذا الدور التخطيطى الذى يعتمد على سياسة الدولة الداخلية من اجل الاستعداد للحرب ومواجهــة مطالبها ومعاركها فى الداخل والخارج ، ومن اجل تعبئة الجيوش وتعبئة الروح المعنوية وخوض الحرب النفســية والدعاية الدولية • ففى بريطانيا مثلا صدرت فى اثناء الحرب العالمية الثانية بعض التشريعات التى خولت مجلس الوزراء ورئيس الوزراء سلطات استثنائية تمارس فى اثناء الحرب• وقد استمرت هذه السلطات الى وقت قريب فى يد رئيس الوزراء ، وعنــد الغائها لم تلغ تماما ولم تلغ كلية • وفى سويسرا ، وهى البلد الذى يعرف بانه بلد الديموقراطية المبــاشرة حيث يمارس الشعب سلطاته من طريق حق الاستفتاء الشعبى ، نجد انه فى خلال الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ وما بعدها ، والأزمة الاقتصادية (١٩٢٩ وما بعدها) ، والحرب العالميــة الثانية (١٩٣٩ وما بعدها) ، فوضت السلطة التشريعية - الجمعيــة الاتحادية - مجلس الوزراء سلطات استثنائية يمارسها نيابة عنها • ومنذ ١٩٤٥ - اى تاريخ انتهاء الحرب العالمية الثانية - لم يتخذ أى اجراء لتخفيف

حدة قبضة السلطة التنفيذية على ما كانت تمارسه نيابة عن السلطة التشريعية حتى تم ذلك سنة ١٩٦٢ .

ثالثا : البناء والتعمير : لما انتهت الحرب ، وجدت الدول نفسها أمام مهام أخرى لا تقل جدية أو الحاحا ، أهمها اعادة البناء والتعمير ماديا ومعنويا . فقد خربت الحرب مدنا ومنشآت وطرقا وكبارى ومطارات ، وخربت أيضا كثيرا من القيم المعنوية والروحية فى مجالاتها الاجتماعية والحضارية والأخلاقية . وهكذا سارت الحكومات تعمل فى جد وتبنى فى سرعة ، وتتدخل فى شتى نواحى النشاط لتعيد الحياة فى بلادها الى طبيعتها ولتعوض ما أفسدته الحرب ، ولتعيد بناء القوى المعنوية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى مجتمعاتها .

رابعا : الحرب الباردة : كانت الدول ما زالت منشغلة بعملية البناء والتعمير حين بدأت معارك الحرب الباردة بين الكتلتين الشرقية والغربية . وهى معارك فى الواقع لا تقل سعيرا عن الحرب الحقيقية .

ففى الحرب الباردة لا تعرف أرض المعركة ولا أساليبها ولا أسلحتها ولا قواها المتعددة . فى حين يزداد الشعور بأن خسارة معارك الحرب الباردة نتائجها السياسية والاجتماعية والاقتصادية باهظة الثمن ، وتعنى الشىء الكثير بالنسبة للكتلتين المتصارعتين وبالنسبة لشعوبهما . وقد أدى هذا الصراع الدائر بين شقى رحى الشرق والغرب الى اتخاذ السلطة التنفيذية دورا فعالا وحاسما وايجابيا فى رسم السياسة وتقرير مصائر الأمور والمبادأة باتخاذ القرارات الفورية .

ولكى نضرب مثلا لما يمكن أن يحدث فى ميدان الحرب الباردة ، نفرض أن دولة مثل باكستان طلبت منحة أو قرضا قدره ٥٠٠ مليون دولارا من أمريكا . فاغلب الظن أن هذا الطلب سوف يبلغ الى السفير الأمريكى فى باكستان والأخير سوف يجمع مستشاريه ويدرسوا الموقف . وهذا عادة سوف يتناول موقف باكستان من الولايات المتحدة ، ومن العالم الغربى ، وفى أى اتجاه تصوت فى الأمم المتحدة وموقفها من حلف جنوب شرقى آسيا، ومن التكتلات الدولية ، ثم كيف تنفق المعونات التى تصلها ، وهل تكرسها

للتنمية .. الخ . ويرسل السفير تقريره الى وزارة الخارجية الامريكية ، فيدرس فى القسم المختص بالشرق الأدنى ثم يعرض على الوزير ، وهذا بدوره يعرض مجمل الدراسات على رئيس الجمهورية ، الذى اذا اقتنع يقدم مشروع المنحة أو القرض للكونجرس . ويبدأ الكونجرس دراساته من جديد . وربما يحيل الموضوع الى لجنة الشئون الخارجية التى تعد بدورها تقريرا عنه . وبعد مناقشة الموضوع فى مجلس الشيوخ الأمريكى تبدأ مناقشته من جديد فى مجلس النواب .

والآن نتساءل : كم من الوقت تستغرق هذه العملية ؟ فى تقديرنا انها على أحسن الفروض ومع الاهتمام البالغ سوف تستغرق بضعة اسابيع ان لم يكن بضعة اشهر .

فلو أن باكستان طلبت المنحة أو القرض من روسيا ، فاغلب الظن انها سوف تحصل عن الرد فى زمن يقل كثيرا عن هذا ، وبذلك تكسب روسـيا الموقف .

ماذا يكون موقف الولايات المتحدة اذا فى مثل معارك الحرب الباردة هذه ؟ وهل هى قادرة على خسارة هذه المعارك ؟ ان الدول الكبرى تستطيع بالحرب الباردة أن تكسب دولا وشعوبا دون الدخول فى أى معركة حقيقية ودون استعمال طلقة واحدة . وكذلك يمكن أن تخسر دولا وشعوبا . وقصة تحويل اتجاه بواخر القمح الروسية الى الشواطىء المصرية بدلا من الاتحاد السوفيتى ـ وجهتها الأصلية ـ وبناء السد العالى ، بعد تخلى الولايات المتحدة الامريكية والبنك الدولى عنا ، والآثار والنتائج التى ترتبت على ذلك أمثلة ما زالت ماثلة فى الأذهان .

لقد ادت الاجراءات الديموقراطية المطولة فى مواجهة الظروف العالمية الى التساؤل فى الدول الغربية : هل تختار الديموقراطية بعملياتها المعقدة

البطيئة ؟ أم تختار الكفاية والمبادأة فى العمل لتبقى الدول قوية ولتبقى على ذاتها (١) ؟

تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية :

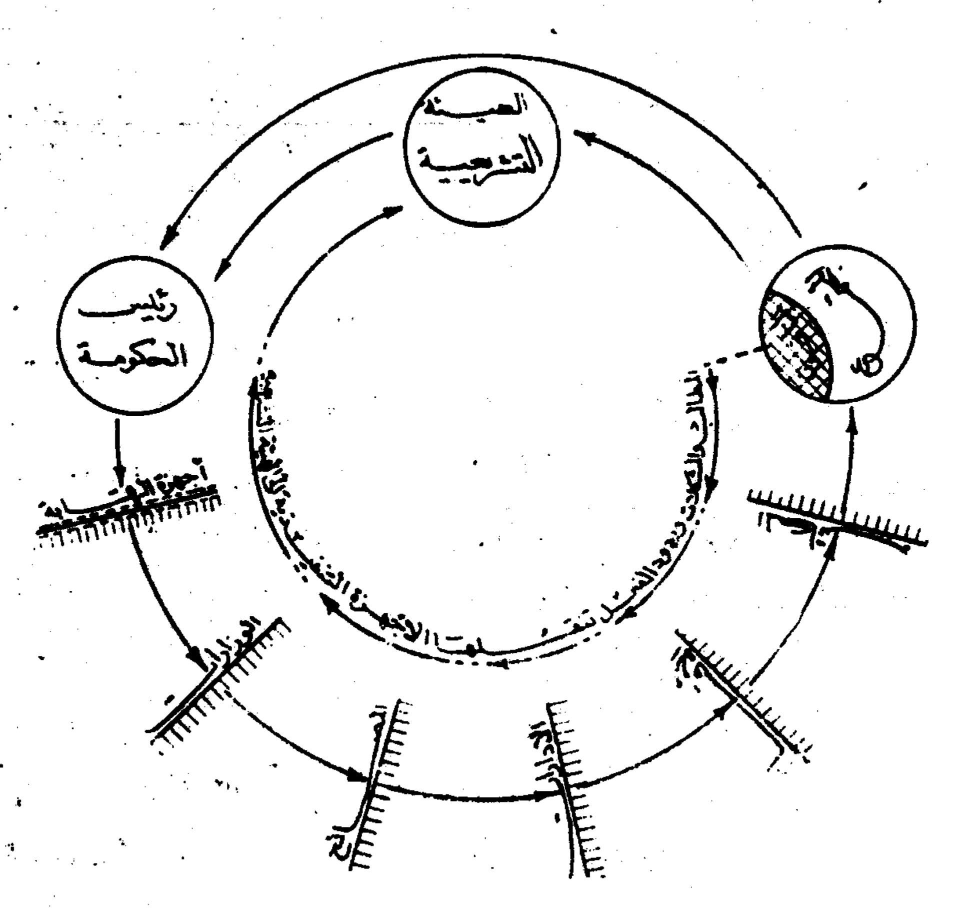
قصدنا من العرض المتقدم أن نوضح أن الأحداث التى تعـاقبت على العالم منذ الثلاثينات ، والتى بدأت بالكساد الاقتصادى ، فالحرب العالميـة الثانية ، واعادة البناء والتعمير ، فالحرب البـاردة ، قد أدت الى ظهور اتجاه واضح فى معظم مجتمعات العالم ـ حتى فى أشدها مناداة بالمبادىء الديموقراطية ـ الى منح السلطة التنفيذية سلطات أوسع تمكنها من حرية العمل بحيث تأخذ الدور القيادى فى كثير من الظروف التى كانت تتطلب مراجعة السلطة التشريعية أو انتظار رأيها أو الحصول على موافقتها ٠

وهذا الاتجاه من أهم الحقائق فى مجال العلوم السياسية والادارية ٠ والتساؤل الذى نثيره الآن هو : أين نقف من النظـرية التقليـدية لفصل السلطات ؟ ان النظرية التقليدية لفصل السلطات ٠ والتى نادى بها منتسيكو، لا يمكن أن تعيش بالمفهوم والصورة التى ولدت بها فى مجتمعنا المعاصر ٠ لأنه لا يمكن أن يتم هذا الفصل أمام التداخل والتشـابك الذى يتصف به العمل فى المجتمع الحديث ٠ حيث تبدو الحاجة ماسة الى تعاون السلطات والى تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية ٠

---

(١) يبدو أن المجتمع الغربى ، وبصفة خاصة كل من فرنسا والولايات المتحدة ، أصبح يتجه الى الأخذ بمبدأ الكفاية حين تعترض العملية الديموقراطية سبيله الى تحقيق مصالحه العليا ٠ وفى التاريخ الحديث حادثان هامان من الولايات المتحدة يشيران الى هذا الاتجاه ٠ الأول يمثله الاجراء الذى اتخذه الرئيس الأمريكى الراحل جون كنيدى حينما أمر بحصار كوبا سنة ٦٢ ، ومنع أى سفينة من الاقتراب من شواطئها ولو بالقوة ٠ وهو اجراء لا يقتصر عن اعلانه للحرب ٠ وقد دعى الرئيس الامريكى الكونجرس بعد ذلك لاقراره فيما اتخذه ٠ كذلك الاجراء الذى اتخذه الرئيس جونسون حينما أصدر أوامره الى سلاح الطيران الامريكى لمهاجمة الموانى والمطارات فى فيتنام الشمالية عام ١٩٦٤ ، وقبل أن تتدخل أمريكا بصورة سافرة فى الحرب ، وقد اتبع اتخاذه هذا القرار عرضه على الكونجرس لاقراره ٠ وفى كلتا الحالتين لم يكن الاجراء أصلا من سلطة رئيس الجمهورية ٠

تكامل الوظيفتين التشريعية والتنفيذية



يوضح هذا الشكل تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية • فيلاحظ ان الناخبين يختارون ممثليهم فى الهيئة التشريعية وفى بعض الأنظمة يراس زعيم الحزب صاحب الأغلبية الحكومة • وفى بعضها الاخر يختار رئيس الحكومة مباشرة بواسطة الناخبين • وبينما تقوم الهيئة التشريعية بوضع القوانين ، يقوم الجهاز الحكومى فى مستوياته المختلفة (الوزارات والمصالح والادارات والأقسام والمكاتب) بتنفيذها • ومن خلال التنفيذ ، وعن طريق الاتصال المباشر بالجماهير تقف السلطة التنفيذية أولا باول على الآراء والاتجاهات والمطالب والمشكلات وردود الفعل التى تنقلها بدورها فى صور مشروعات بقوانين الى الهيئة التشريعية •

(شكل ٢)

ويلاحظ أن الارتباط وثيق بين السياسة والادارة فى جمهورية مصر العربية · وقد عزز الدستور هذا الاتجاه حينما نص على ترشيح رئيس الجمهورية بمعرفة مجلس الشعب (١) · وعلى حق اعضاء المجلس فى سؤال الحكومة أو استجوابها (٢) · وعلى حق رئيس الجمهورية فى أن يعين عددا من أعضاء مجلس الشعب لا يزيد على عشرة (٣) ، وعلى حقه فى حل المجلس (٤) · وحقه فى اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها (٥)· وبالاضافة الى ما تقدم يبدو تكامل الوظيفتين التنفيذية والتشريعية واضحا عندنا من واقع نص المادة ١١٨ من الدستور التى تقرر :

« يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » ·

ولذلك فالحكومة تشارك بصورة واضحة فى حقل العمل السياسى على أساس مواجهة اختصاصات ومسئوليات رئيس الجمهورية · وقد عززت المادة ١٣٤ من الدستور الرابطة بين الحكومة ومجلس الشعب بنصها على أنه (٦) :

« يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب ، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه » ·

وقد أسهمت الهيئة التنفيذية خلال السنوات الأخيرة فى اعداد أغلب التشريعات التى نظرها مجلس الشعب ، وكان لها دور المبادأة فى تقديم مشروعات هذه التشريعات الى المجلس · (شكل ٢) ·

وفى بريطانيا نجد أن مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة تشكل

---

(١) دستور جمهورية مصر العربية ، (القاهرة فى ١٩٧١/٩/١١) ، المادة ٧٦·

(٢) المادة ١٢٥ من الدستور ·

(٣) المادة ٨٧ من الدستور ·

(٤) المادة ١٣٦ من الدستور ·

(٥) المادة ١٠٩ من الدستور ·

(٦) المادة ١٣٤ من الدستور ·

اكثر من ٩٠٪ من الأعمال التشريعية التى يقوم بها مجلس العموم البريطانى ·
وفى النظام امريكى - على الرغم من أن السلطة التنفيذية ليس لهـا حق تقديم مشروعات القوانين ، وأن الحق فى اقتراح القوانين أو انشائها من لختصاص أعضاء السلطة التشريعية انفسهم - نجد أن السلطة التنفيذية توحى الى أعوانها والأعضاء المنتمين الى الحزب الذى تنتمى اليه لكى يتقدموا باعمال تشريعية واجراءات تشريعية · كما أن « خطاب الاتحاد "Message of The Union" الذى يلقيه رئيس الجمهورية فى بداية كل دور نيابى أو كل دورة فى الكونجرس يوضح الاتجاه التشريعى ، والتشريعات اللازمة لكى يقوم بها الكونجرس حتى تتمكن الحكومة من القيام ببرامجها وخططها · اذن حتى فى ظل هذا النظام الذى يحرم السلطة التنفيذية من تقديم مشروعات القوانين ، يسمح لها بالايحاء لأعضاء الكونجرس الامريكى لكى يعملوا على تحقيق برامجها التشريعية ·

وفى الواقع أن الدراسات الحديثة تؤكد أن السلطة التنفيذية ، أو الوظيفة التنفيذية ، نمت بصورة أصبحت توجه أو تسيطر على العمل التقليدى للسلطة أو الوظيفة التشريعية · وهذه الحقيقة مرتبطة الى حد كبير بنمو سلطة رئيس الدولة الذى هو رئيس السلطة التنفيذية - والذى يرى نفسه دستوريا مساويا للهيئة التشريعية باعتباره منتخبا من مجموع الناخبين الذين يسهمون فى انتخاب أعضاء هذه الهيئة ·

وهكذا نجد أن الادارة العامة وان كانت تختص أصلا بتنفيذ السياسة العامة الا انه لا يمكن تجريدها - من الوجهة العملية لا النظرية - من الاشتراك فى وضع هذه السياسة · والواقع أن الهيئات التشريعية لا تحتكر وظيفة التشريع · فالوزراء - وهم رؤساء الأجهزة التنفيذية - يشاركون السلطة التشريعة فى وضع السياسة العامة · وقد اقتضت الظروف العملية أن يسود هذا النمط فى العمل · ولذلك لا يوجد خط فاصل واضح بين السياسة والادارة بحيث تصبحان منطقتين منفصلتين (١) ·

---

(١) عبد الملك عودة : الادارة العامة والسياسة ، (القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، سنة ١٩٦٣) ، ص ٥٢ ·

ومن ناحية أخرى نجد أن ردود فعل المواطنين بصدد التشريعات التى تضعها الهيئات النيابية ، اما أن تصل الى تلك الهيئات مباشرة أو من طريق السلطة التنفيذية • وعندما تمر ردود الفعل هذه خلال المستويات التنفيذية تكتسب كثيرا من التنظيم والصقل ، كما تكتسب اضـــافات أخرى ضرورية نتيجة الخبرة التى تتميز بها السلطة التنفيذية ، هذه الخبرة مردها أن الادارة لها جوانب فنية لا تستوعبها الهيئات التشريعية • ومن طريق تملك الاداريين والمنفذين للمعلومات « وأسرار المهنة » وامكانيـــات العمل يحس المشرعون بالحاجة القوية اليهم • وهكذا أصبحت الادارة نشاطا متخصصا لا غنى عنه للمشرع • والنتيجة الهامة هى امتداد اسهام الادارة العامة الى العمليـــة التشريعية والى تفسير التشريع ، أو اقتراح تعديله أو تغييره ، الى جانب التنفيذ المفصل الرتيب المستمر للقانون •

ان الاداريين ليسوا آلات حاسبة تعطى الأجوبة الصحيحة بعد اقحام المعلومات المناسبة عليها • ولكنهم بشر ، والغاية الأولى من عملهم هو ما ينتج عن هذا العمل من تاثير على غيرهم من بنى البشر • والقوانين نفســـها لا تتصف بالقداسة بل هى تعبير وتقريب ووســـائل دبرت وأوجدت لتحقيق غايات منشودة • وليس يكفى أن يلم الادارى بالقانون ويخضع لنصه ، بل يخلق به دائما ان يحيط بالأهداف التى تكمن وراء القانون •

ان الايمان والتفكير ، وهما أصل القانون ، يجب أن ينعكسا فى ضمير الادارى ولبه • ومتى فكر فى قرار ، ينبغى عليه أن يكون منهمكا فى شىء أعمق من مجرد استنتاج المبدأ العام الموضح فى القانون ، وعليه أن ينسجم مع فكر المشرع وروحه ومع ظروف المجتمع الذى يخدمه، ومع أفكار ومعتقدات الفئة التى يتعامل معها ونفسيتها واتجاهاتها • بذا يصبح قراره ممثلا للقانون بصورة مصغرة تؤكد الربط بين الادارة والسياسة •

ومع أن الموظف الحكومى يجب أن يبقى دائما محايدا ومنفذا لما تفرضه التشريعات ، فالموظف الذى لا يؤمن بتشريع ما ، ولا يفهم أو يقر الســـياسة التى أوحت به قد يعجز عن تطبيقه تطبيقا عادلا • فأعمال الموظف يجب أن تكون انبعـــاثا من الايمان بالتشريع والسياسة التى فرضته بهذه الصـــورة بذلك لا ينفذ الادارى الكفء القانون ولا يبقى ضمن النطـــاق الذى يحدده

فحسب ، بل انه يصبح مدركا للقانون وغايته ، ويصبح بمعنى آخر القانون نفسه (١) ٠

ضرورة التئام سياسة التنفيذ مع السياسة العامة :

فى تقديرنا أن اعداد الخطة القومية الشاملة بوساطة الأجهزة الادارية والتنفيذية يعد أكبر عمل سياسي يتم فى المجتمع الحديث ٠ فالخطة هى برنامج العمل السياسى والتنفيذى من أجل جعل الأهداف التى حددها المجتمع حقيقة واقعة ٠ أو بمعنى آخر هى ترجمة الأهداف والأمانى الى حقائق ، وبالتالى اخراج السياسة العامة الى حيز الواقع والتنفيذ ٠ وفى الدولة الحديثة تأخذ الأجهزة التنفيذية على عاتقها مهمة اعداد مشروعات الخطة القومية ثم بلورة هذه المشروعات واخراجها فى وثيقة متكاملة منسقة تعبر عن وسائل وامكانيات ومراحل تحقيق الأهداف بطريقة مثلى ، ثم تتولى هذه الأجهزة مهمة تنفيذ الخطة ٠

وفى هذا الصدد نود أن نشير الى أهمية ممارسة العملية الادارية بالأسلوب الأسلم ، حتى يمكن تحقيق الأهداف السياسية ٠ فقد لوحظ عند تقويم الخطة الخمسية الثانية فى الهند أنها أخفقت بمقدار يقرب من حوالى ٥٠٪ ، وأن سبب الاخفاق فى تقدير الخبراء سواء أكانوا أجانب أم من الهنود يرجع الى عدم تمكن الجهاز الادارى فى الهند من تحمل مسئولياته للقيام بالأعباء الملقاة عليه فى تنفيذ الخطة ٠

وهكذا تأخذ السياسة العامة للدولة وزنها وثقلها من العمل التنفيذى (٢)

---

(١) جون كلارك آدمز : المرجع السابق ، ص ٨٥ ٠

(٢) من الامثلة المفيدة فى ضرورة التئام العمل التنفيذى مع الهدف السياسى ما تضمنه كتاب « الامريكى القبيح » ٠ فقد ابرز مؤلفا الكتاب – واحدهما استاذ العلوم السياسية بجامعة كاليفورنيا – كيف يمكن أن يخرب أسلوب تنفيذ المعونة الامريكية المقدمة الى احدى دول اسيا الاهداف السياسية التى توختها أمريكا من تقديم هذه المعونة :

William Lederer and Eugene Burdick: The Ugly American, (N.Y.; W. Norton and Co., Inc. 1968).

ومن ثم يتعذر الاقناع بانتهاج سياسة معينة فى الاصلاح الزراعى ، أو العمالة الكاملة ، أو التامين الاجتماعى مثلا اذا تخلفت الادارة ، أو تباطات أو أساءت التنفيذ • ولا يقتصر رد فعل التخلف أو إساءة التنفيذ على زعزعة الثقة بالداخل فى سياسة الحكومة وأهدافها ، بل قد يتعدى أثره الى زعزعة ثقة الدول الأخرى فيما تنادى به الحكومة أو تتبناه من شعارات • وأى حديث فى السياسة الخارجية يعتمد أساسا على العمل الوطنى التنفيذى الناجح ، ومدى للقدرة على جعل المبادىء مطبقة فعلا ومصحوبة باعمال ايجابية •

وتبدو أهمية عمل الأجهزة التنفيذية بالنسبة للسياسة فى النظام الواحد • أو بالدول ذات للحزب الواحد • فالنظام الواحد يعتبر الجهاز الادارى جزءا منه ، يخدمه وينفذ له ، واخفاق الجهاز الادارى يعنى تهديدا واضحا لكيان للنظام الواحد نفسه • لذلك نجد أن البلدان ذات النظام السياسى الواحد لا تقبل أن تنفصل القيادة الادارية عن القيادة السياسية ، والتغيير الذى يحدث يكون عادة فى كلتا القيادتين معا لأنهما دائما مرتبطتان وتؤثران كل منهما فى الأخرى •

ونقطة أخرى هامة تتصل بالسياسة والادارة • ففى المجتمعات التى مرت بمرحلة الثورة الاجتماعية أو التغيير الراديكالى ، والتى هى سائرة فى طريق التنمية وتكرس جهودها فى هذا الاتجاه ، يبدو مستقبل هذه المجتمعات القريب معتمدا فى المقام الأول على جهود الأداة للتنفيذية من حيث القيادة الفعلية لأمورها ، وتخليصها من الفاقة والمرض والجهل وشتى أنواع التخلف ، اكثر من اعتماده على الهيئات التشريعية • ففى مراحل التنمية الأولى يكون من مهام السلطة التنفيذية أن تاخذ على عاتقها الدور القيادى فى تغيير المجتمع ومواجهة عوامل التخلف الموروثة والتحديات المستمرة •

ويلاحظ فى معظم الدول النامية أن الاطار السياسى فى بداية مرحلة الاستقلال يكون متوافرا ومستعدا للعمل ، بينما تفتقر هذه الدول الى الاطار الادارى ، وخاصة فى المستويات القيادية والتنفيذية الفنية • ولذلك تعمل كثير من الأحزاب السياسية ، أو الثورات فى هذه الدول على استقدام القيادات السياسية المنتمية اليها وتسلمها المناصب الاستراتيجية الهامة • ومثل هذا الاجراء يؤدى فى المدى الطويل الى زيادة الصلات والفهم المتبادل بين السياسيين والاداريين والى الربط الوثيق بين السياسة والادارة •

الحيـــاد الوظيفى

يقصد بالحياد الوظيفى الحياد فى أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة · وتبدو أهمية الحياد الوظيفى بصفة خاصة فى البـــلاد التى تأخذ بنظام الأحزاب ، أو بنظام الحزبين · حيث يتطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحيدة والاستقلال تمكنه من تنفيــــذ الســـــياسية (Policy) والتوجيهات دون أن يتاثر بولائه السياسى ان كان ينتمى للحزب المعــارض · وبهــذا تصبح الادارة العــامة أداة محــايدة ، فان حادت عن ذلك أخفقت فى مهمتها ·

ومن ثم فالادارة العامة لا تسأل عن اسباغ القيمة على ما تفعل تنفيذا للسياسة العامة ، اذ يعد ذلك خروجا منها على اختصاصها · وتحتم قوانين التوظف فى أى دولة ألا يدخل الموظف السياسة "Politics" ومؤثراتها فى عمله لأنه ان فعل ذلك فقد دمغ نفسه بعدم الحيدة وأصبح غير أهل للخــدمة العــامة (١) ·

وينتج عن قبول مبدأ الحياد الوظيفى فى الدول ذات الأحزاب المتعددة رفع المسئولية عن كاهل المنفذين فى حالة تغيير الأحزاب والسياسات ·

فلو فرضنا أن سياسة حزب العمال فى بريطانيا فى وقت ما قد سارت على اساس الأخذ بمبدأ التأميم ، وأن الأداة التنفيذية نفذت سياسة التأميم بكل دقة وسرعة ، ولو فرضنا أن الرأى العام لم يرض عن هذه السياسة وأســـقط الحكومة وجاءت حكومة أخرى تنقض سياسة التأميم وتشجيع سياســـــة المشروعات الحرة ، فان هذا التغيير لا يترتب عليه مؤاخذة الأداة التنفيذية أو تغييرها طالما أنها تمشت مع السياسة الجديدة ·

ذلك لأن الادارة مسئولة أساسا عن التنفيذ لا عن التقييم الخلقى أو السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى لما يطلب منها تنفيذه (٢) ·

---

(١) محمد توفيق رمزى : علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٠ ·

(٢) المرجع السابق ، ص ٢١ ·

ويلاحظ أن مبدأ الحياد الوظيفى يختلف فى البلاد ذات الحزب الواحد سواء الحزب الشيوعى بعقائده وايديولوجيته، أو النظام السياسى المعدل الذى تأخذ به بلاد أخرى مثل الجزائر والعراق وغينيا ، والذى يختلف من بلد لأخرى على حسب الظروف والأحوال التى تمر بها مجتمعات تلك البلاد · أو فى حالة دولة مثل الهند بها حزب قوى استمر فى الحكم منذ عام ١٩٤٨ حتى الآن· ففى هذه الأمثلة تصبح مشكلة الحياد الوظيفى سهلة حيث تربط جمهرة الموظفين بالحكومة وبسياستها وبالنظام القائم ، ويصبح مفهوم الحياد الوظيفى عندئذ هو الحياد فى أداء الخدمة العامة ·

على أن الوضع بالنسبة للبلاد التى مرت بمرحلة تغيير ثورى يبدو أعمق من هذا · فالجهاز الحكومى ، مثل باقى التنظيمات والمنظمات الأخرى ، تأخذه الثورة على غرة وهكذا يجد نفسه بين عشية وضحاها يواجه أهدافا وسياسة وخططا وبرامج جديدة · فهل من الممكن أن يبقى الجهاز الحكومى محايدا ازاء هذا الموقف ؟ وهل يستطيع الموظف العام فى ظروف الثورات الاجتماعية أن يبقى محايدا بالنسبة للمسئوليات الموكولة اليه ؟ أو بمعنى أوسع هل يستطيع الموظف العام أن يبقى محايدا فيما يتعلق بالقيم الجديدة والأهداف الثورية التى ظهرت فجأة فى المجتمع الذى يخدمه الموظف ؟

ان قيام طبقة حاكمة أمر مسلم به فى الحياة السياسية · وفى كل دولة مهما كانت ظروفها تتركز ادارة الشئون العامة فى يد أقلية تمارس السلطة وتستمتع بما يمكن أن تجلبه السلطة معها من مزايا · وتفوض الجماهير الى هذه الأقلية - عن رغبة أو عن رهبة - مهمة ادارة شئون الدولة والحكم (١) ·

هذه الحقيقة على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة لاتصال السياسة بالادارة · وتتركز الأهمية فى أن الطبقة الحاكمة هى عادة التى تحدد الأهداف العامة بالمجتمع · وفى محاولتها تحقيق هذه الأهداف تعتمد على مجموعة من

---

(١) للمزيد من القراءة فى هذا المعنى ، وللوقوف على آراء أساتذة العلوم السياسية والاجتماعية بصدد الطبقات والقوى فى المجتمعات المختلفة، انظر ، عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، (الباب الرابع ، الفصل الاول ، « حتمية التغيير البيروقراطى ») ·

التنظيمات والموظفين الرسميين الذين يكونون فيما بينهم الكادر الحكومى • ومن ثم يقوم ارتباط وثيق بين القادة السياسيين أو الطبقة الحاكمة فى مجتمع وزمن معين وبين الجهاز الحكومى المرتبط بأهداف وسياسة هذه الفئة •

وهنا يثور تساؤل على درجة كبيرة من الأهمية : ما موقف القيادة السياسية الثورية الجديدة التى جاءت بأهداف متطرفة تناقض أهداف من سبقوها أو تقضى عليها ، من الجهاز الحكومى بالدولة الذى كان عاملاً من أجل تحقيق الأهداف القديمة ؟ وما موقف الجهاز الحكومى من الأهداف الجديدة ؟

ان الحاجة لمواجهة مقاومة الأجهزة الحكومية للتلاؤم والتغيير وفقا للاهداف الاجتماعية الجديدة تصبح ضرورية وملحة فى فترات الثورات أو التغيير الراديكالى • ففى مثل هذه الحالات التى يحدث فيها تغيير جذرى فى أهداف الدولة واتجاهاتها تتعثر النظرية القائلة بحياد الجهاز الحكومى ، وتصبح الحاجة ماسة الى توفير جهاز جديد يؤمن بالأهداف الجديدة ويتحيز لها • ويقول لينين فى هذا الصدد :

« ان القضاء على الروتين كلية وفى الحال أمر ضرورى ، وهذا هو الكمال • على أن التخلص من الجهاز البيروقراطى القديم بأكمله وفى الحال، والبدء فى انشاء جهاز جديد ليس هو الكمال فحسب ولكنه أيضا مهمة مباشرة وحتمية لثورة الطبقة العاملة (١) •

على أن الغاء التنظيم الحكومى القائم أو القضاء عليه فى حالة التغيير المتطرف فى الأهداف يعد من الصعوبة بمكان ان لم يكن مستحيلا • ويذهب رينهارد بندكس الى أبعد من هذا فيؤكد أن التغيير الشامل للجهاز البيروقراطى أصبح فى حكم المستحيل لأنه سوف يؤدى بالضرورة الى توقف الخدمات العامة الهامة اللازمة للمجتمع • ويضيف بندكس ، أن البيروقراطية الحكومية تبعا لهذا تتميز باحتكارها للسلطة (٢) •

---

1. V.I. Lenin : The State and Revolution, (N.Y. : Vanguard Press, 1026), p. 155.
2. Reinhrad Bendix : "Bureaucracy and the Problem of Power" in Robert Merton and others eds., Reader in Bureaucracy. (Glencoe, Eilinois : The Free Press, 1960), p. 18.

ومن ناحية أخرى ليس من الصعب أن نقدم الأدلة على الاتجاهات البيروقراطية التى كانت تهدف الى هدم أو معارضة البرامج الثورية الراديكالية (١) ٠

وتقودنا هذه الحقائق الى أن التغيير الثورى أو الراديكالى فى مجتمع ما يستلزم بالضرورة لنجاحه تغييرا ثوريا مناسبا فى الجهاز الحكومى القائم ، وتوفير جهاز يؤمن بالأهداف الجديدة ويعمل مخلصا من أجل تحقيقها ٠ ولما كان القضاء على الجهاز الحكومى برمته فى العصر الحديث واعادة بنائه من جديد أمرا غير ممكن لاعتبارات عملية وفنية واجتماعية وانسانية ٠ فان عملية التغيير الثورى التى تتصل بالجهاز الحكومى تأخذ عادة استراتيجية معينة تتفق مع طبيعة الأهداف الجديدة التى يسعى المجتمع لتحقيقها وترمى الى احداث التغيير المناسب فى الجهاز القائم بما يضمن تجاوبه وولاءه وارتباطه بالأهداف الجديدة (١) ٠

وهكذا نجد أن مبدأ الحياد الوظيفى يمكن أن يتواجد فى ظل مناخ اجتماعى وسياسى مستقر ٠ بيد أنه قلما يستمر هذا المبدأ قائما فى مواجهة التغيير الثورى الشامل والأهداف الجديدة التى يأتى بها ٠ فلو افترضنا أن الجهاز الحكومى يمكن أن يبقى محصنا ضد التيارات السياسية فى كل وقت، فالواقع يدعونا لأن نؤمن بأنه فى فترات التغيير الاجتماعى والسياسى الجذرى لا يمكن أن يبقى الجهاز الحكومى منعزلا عن الأحداث ، ومن ثم لا يمكن أن ينجو من المساس به٠ذلك لأنه من طبيعة الأمور أن يشترك الموظف الحكومى ـ مثل باقى المواطنين ـ فى القيم الحضارية والأهداف السائدة فى مجتمعه فى زمن معين ٠ بل فى الواقع يمكن القول أن أحد الوظائف الهامة للمنظمات الحكومية ، هى الحفاظ على القيم السائدة بالمجتمع ٠ ومن ثم نتوقع من الجهاز الحكومى أن يكون مؤمنا بأهداف الثورة ، بل ومتحيزا لها٠ فعليه تقع مسئولية تأمين الثورة ، ليس فحسب من طريق النأى عن معارضتها وتخريب السياسة الثورية ، وانما من طريق الايمان بها واعتناق مبادئها وجعل أهدافها حقيقة مؤكدة ٠

---

(١) للوقوف على التغيير الذى ادخلته الثورة على الجهاز الحكومى فى مصر منذ قيامها عام ١٩٥٢ ، انظر المرجع السابق ، (الباب الرابع ، الفصل الثانى ، «استراتيجية التغيير ») ٠

القيادة السـياسية والادارية

ان القادة الاداريين بالحكومة يؤدون دورين هامين · الأول يتصل بالسياسة والثانى يتصل بالادارة · ومزج هذين الدورين معا يؤدى الى تمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة ، مما يؤكد الفرض القائل بأن كل أدارى سياسى ·· ويلاحظ أنه كلما ارتقى الادارى فى الدرج التنفيذى زادت الصفة السياسية لعمله وتأثرت بذلك القرارات التى يتخذها ، وبالتالى تضعف صفته كادارى متخصص فى التنفيذ وتزداد صفته كسياسى · وهذا النوع من القادة الاداريين ينفقون ما بين ٦٥ الى ٩٠٪ من وقتهم فى اتصـالات بالمستويات التنفيذية والسياسية العليا ، وبزملائهم ممن هم فى مستواهم بالمنظمـات الأخرى وبالجماهير (١) ·

ولهذا فان أعمال القادة الاداريين الذين يشغلون مناصب رئيسية فى قمة التنظيم تعتبر أعمالا سياسية اذا ما قورنت باعمال من دونهم · ذلك لأن عمل هؤلاء القادة يرتبط بمجال حكومى عام وبتنظيمـات حكومية أعـلى وباتجاهات سياسية أوضح ·

هذا الدور السياسى فى عمل القادة الاداريين يتناسب تناسبا طرديا مع زيادة اتصال العمل بالجماهير · فلو فرضنا أن وزارة أو ادارة تتعـامل مع أعداد كبيرة من الجماهير تفوق ما تتعامل معه وزارة أو ادارة أخرى ، فان أعمال الأولى تكون ذات طبيعة ولون سياسى أكثر من الثانية · ومن هنـا يمكن القول أن وزارة التموين اعمالها ذات طبيعة سياسية أكثر من وزارة البحث العلمى · وأن ادارة المرور أعمالها ذات طبيعة سياسية أكثر من ادارة المخازن والامدادات بوزارة الداخلية ، وهكذا ·

وهذا الاعتبار ، أى مدى الطبيعة السياسة للعمل الادارى ، يملى على القادة الاداريين مسئوليات على جانب كبير من الأهمية فيما يتعلق بمـدى رفاهية حاستهم السياسية تجاه الجمهور ، وواجباتهم فى مجالات التخطيط والتنظيم وسياسة التوظف واتخاذ القرارات والعلاقات العامة والرقابة ·

---

1. Pfiffner and Presthus : op. cit., p. 75.

ولذا نرى أن ادارة المنظمات وثيقة الصلة بالمواطنين أصعب بكثير من ادارة غيرها ذات العلاقات الجماهيرية المحدودة · وأن العمل السياسى لا يمكن حصره فى أى مكان أو أى مستوى بالادارة الحكومية · فحيثما وجد اجـراء يتعلق بالمواطن فهناك عمل سياسى ·

وتضع الامم المتحدة القواعد الآتية بالنسبة لاعداد الأجهزة الحكومية : « بينما يتعين الحد من المناصب التى تشغل من غير طريق الامتحانات ، ومن طريق التعيينات السياسية ، فان بعض التعيينات السياسية ، أو تلك التى تتم دون التقييد بالامتحانات والمسابقات تصبح ضرورية فى بعض الـدول وخاصة بالمستويات العليا · وذلك لضمان تنفيذ السياسة الجديدة بصورة محققة للغاية ، وبصفة خاصة بالدول النامية التى لم تستكمل بعد نظم التعيين على أساس الصلاحية (١) » ·

ومن هنـا يلزم التعيين فى المناصب القيـادية بالجهاز الحـكومى على أسـاس سـياسى ·

ويترتب على الارتباط بين القيادة الادارية والسياسية بضعة التزامات يتعين على القادة الاداريين التنبيه لها ·

فى مقدمة هذه الالتزامات ما يلى :

١ ـ أن القادة الاداريين يجب أن يتصفوا بالحاسة السياسية ، ونعنى بذلك أن يهدفوا دائما فى عملهم الى تمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة للدولة ، وأن يلتزموا بهذه السياسة ، ويشعروا بالولاء والانتماء للاهـداف العـامة ·

٢ ـ أن يكون الصالح العام رائد هؤلاء القادة فى العمل · وهـــذا يتطلب منهم مراعاة الصالح العام فى عشرات ومئات القرارات التى تصدر عنهم خلال عملهم التنفيذى ·

٣ ـ أن القيادات فى كل المستويات الادارية ، مسئولة مسئولية مباشرة

1. United Nations, Op. cit., p. 21.

عن اقامة علاقات عامة طيبة للحكومة مع الشعب ۰ ذلك أن العلاقات العامة الطيبة هى أساس العمل التنفيذى السياسى ۰ ففى آلاف وعشرات الآلاف من الاتصالات التى تتم يوميا بين أفراد الجمهور وبين العاملين بالأجهزة الحكومية تنعكس صورة الحكومة من خلال العمل التنفيذى ۰ وينبغى أن تكون هذه الصورة فى نظر ورأى الجمهور كريمة ومشرفة ۰ اذ يترتب عليها تحديد العلاقة بين الحكومة والشعب ۰۰ وبالتالى مستقبل الحكومة ، بل مستقبل النظام الذى تخدمه ۰

وهذه الالتزامات المفروضة على القادة الاداريين طبيعية ومنطقية ۰ فالجهاز الادارى يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة والتنظيم الاجتماعى بالدولة ، وعن مدى حساسية القيادة السياسية بالنسبة لحاجات وتوقعات الجماهير ۰ ومن المتوقع أن يكون هذا التعبير أكثر وضوحا فى أحوال الثورات أو التغيير المتطرف الذى يقضى على الفئات الرجعية والاستغلالية ويحل محلها فئات تقدمية جديدة ۰

وفى مصر ، أدى الاتجاه نحو تنقية جو السياسة والادارة من العناصر الرجعية والمستغلة وتمكين العناصر الوطنية والموالية من تولى القيادة فى المجالين السياسى والادارى الى التقريب والتلاقى بين هؤلاء القادة ۰ والنتيجة أن هناك شبه اتفاق فى الآراء والاتجاهات والأفكار بين السياسيين والمنفذين بما يحقق المصالح القومية ۰ بمعنى أن القادة فى مؤسسات الدولة العليا وفى الحكومة والقطاع العام لا تفصلهم مسافات عقائدية ـ ايديولوجية ـ أو أخرى مرتبطة بالاتجاهات العامة أو نواحى الولاء ۰

وهذا الالتقاء بين السياسيين والاداريين الذى أصبح الآن نمطا سائدا للعمل القومى ، يحقق المشاركة الوجدانية والتفاهم بين القيادة السياسية والادارية بما يؤدى الى تحقيق الأهداف العامة للدولة بطريقة أفضل ۰

صراع الخبراء والاداريين

او الصراع بين اهل الثقة وأهل الخبرة

جرى الفكر الاداري لزمن طويل على تعريف الاداري بانه الشخص الملم بحقائق غير متعمقة عن أشياء وموضوعات عديدة · بينما الخبير هو الشخص المتعمق الذى يلم بحقائق كثيرة فى مجال تخصص ضيق ·

ويشبه الاداري عادة بقائد « الأوركسترا » الذى قد لا يجيد العزف على كل آلة من الآلات التى تستعملها فرقته ، والذى مع ذلك لا غنى للفرقة عن عمله لكى تخرج النغم المتناسق الذى تستمتع به ، فاذا توقف سكتت جميع الآلات ، أو أخرجت نغما نشازا ، باعتباره القائد والمنسق بين جهود هذه المجموعة البشرية المتعاونة لاخراج القطعة الموسيقية المتكاملة ·

وقيل أيضا عن الاداري بأنه يتصف بالنظرة الشاملة ، ينظر الى الغابة فيميزها ، وان كان لا ينظر الى كل شجرة من أشجار هذه الغابة ليميز نوعها وخصائصها ·

وهذا التعميم فى النظر الى الاداري مبعثه أن طبيعة عمله تتطلب منه أساسا أن يقوم بدور قيادى فيه تنسيق للجهود وتوجيه لها الى غايتها · ويتطلب منه هذا الدور القيادى الربط المستمر بين أهداف المنظمة وبين السياسة العامة من طريق القرارات التى يتخذها · وهو بذلك لا يختص بدقائق التنفيذ ، ولا يمارس العمل الفنى بتفصيلاته ·

ومن هنا فان قرارات القائد تأخذ فى اعتبارها النواحى السياسية للمشكلات وما يتصل بالقيم والأنماط الاجتماعية · وهذا يجعلها تبدو أحيانا فى نظر الخبراء والفنيين غير موضوعية وغير رشيدة وغير هادفة الى الحل العلمى الأمثل من وجهة نظرهم · ومن هذه المواقف التى تختلف فيها وجهات نظر الاداريين والفنيين ولا تلتقى ينشأ الصراع ·

فالاداريون ينظرون الى المشكلات من زواياها السياسية ، ويتأثرون فى قراراتهم بالقيم والاعتبارات الاجتماعية والانسانية تأثرهم بالحقائق · بينما

الخبراء يهتمون بالحقائق والبيانات والنواحي العلمية ومنها يستمدون الرأى، وقد لا يلتقى الطرفان ٠

ولا يقتصر هذا الموقف على منظمة بعينها ، ولا تختص به الادارة فى مجتمع بالذات انما هو موقف عام ٠ ينشأ كلما اختلفت وجهات نظر الاداريين والخبراء أينما كانوا ، وأينما عملوا ٠

اسباب سـوء الفهـم :

وفى مقدمة الاعتبارات التى تؤدى الى سـوء الفهـم بين الادارى والخبير ما يلى :

أولا : بالنسبة للاداريين :

١ ـ انهم يتولون المناصب الرئيسية ، ومكانتهم أعلى فى بعض الدول كانجلترا ٠

٢ ـ انهم على اتصال مباشر بالسـياسيين حتى عند عرض رأى الخبيـر ٠

٣ ـ أنهم هم الذين يتخذون القرارات حتى فى المسائل الفنية ٠

٤ ـ انهم غير فنيين أو متخصصين ولا يقدرون أهمية أبحاث ودراسات الخبراء ٠

ثانيا : بالنسبة للخبراء :

١ ـ أنهم انفقوا سنوات طويلة لاكتساب الخبرة ولا يعوضون عنها٠

٢ ـ أن فرصتهم للترقى محدودة ٠

٣ ـ أن آراءهم قد لا يؤخذ بها وخاصة فى الأمور المتعلقة بالسياسة العامة ٠ والتخطيط ٠ وفى بعض الأحيان لا يرجع اليهم الا اذا ساءت الأمور ٠

٤ ـ أنهميعملون بالوظائف الاستشارية فقط ٠

والواقع أن الادارى بالنسبة للسياسى يعد خبيرا ، بينما يراه الخبير شخصا عاديا ٠ وللخبير بعض العـذر ، فهو يرى الادارة عملية وليست تخصصا ٠٠ والاداريين تراجمة بين السياسيين والمتخصصين ٠ فالسياسى

يصمم والادارى ينفذ والخبير ينصح ويقدم التوصـــيات · ومع ذلك فمهمة الادارى اكثر صعوبة لأنها تتطلب دواما الموازنة والاختيار بين اتجـــاهات وبدائل وحلول متعددة · فقد تكون البدائل التى على الادارى أن يختار بينها متضمنة الأسئلة الآتية : هل نزيد رواتب الموظفين ، أم نخفض نفقات المعيشة، أم ننقص رواتب الطوائف الأخرى ؟ وعادة ما تكون عملية الاختيار صعبة· أما مهمة الخبير فتنحصر فى كيفية تحقيق أى من هذه البدائل ـ البديل الأمثل ـ فنيا ، وهى أقل صعوبة من مهمة الادارى ·

ويلاحظ أن حدة الصراع بين الخبراء والاداريين تزداد عادة فى فترات التغيير الثورى أو المتطرف · ففى مثل هذه الظروف يصبح القادة السياسيون والاداريون شديدى التحمس لتحقيق انجازاه سريعة مبهرة · ويركزون على الوصول الى النتائج حتى ولو ادى هذا الى بعض التضحيات فى النظـــم والأساليب والأموال · ويؤمن هؤلاء القادة بأن مشكلات وتحديات التغيير الثورى تكون ذات صبغة سياسية فى المقام الأول ، ومن ثم يتعين حلهـــا بقرارات سياسية اكثر منها علمية أو فنية · ذلك لأن العمل الثورى لا ينتظر ، ومن طبيعته التجربة والخطأ · بينما يجد الخبراء أن أصواتهم لا يســـتمع اليها ، وأن آراءهم وبحوثهم التى استغرقت جهدا ووقتا لا تنـــال الاهتمام الكافى من الاداريين والمنفذين · فهؤلاء يريدون نتائج عاجلة ولو على حساب مستواها الفنى أو العلمى أحيانا ·

ومع خفة حدة التغيير المتطرف تظهر الحاجة المتزايدة الى الخبـــراء والفنيين الذين تلقى على عاتقهـــم مســـئوليات تخطيط وتنفيـذ البرامج والمشروعات الجديدة وتوجيه العمل الثورى فى شتى المجالات العلمية والفنية، ومواجهة متطلبات التنمية ومشكلاتها المتعددة المتشابكة الأطراف ·

وقد عالج موضوع الصراع بين الاداريين والخبراء عدد من الكتاب فى محاولة لتحديد طبيعة العلاقة بينهم · وليس من شك أن الادارى هو المسئول عن قيادة المنظمة واتخاذ القرارات اللازمة ، وتحقيق الأهداف · ولا ينكر احدا أيضا أن وجود الخبير الى جانب الادارى فى أنواع معينة من النشاط عامل هام لكفاية الادارة وسلامة القـــرارات ، وان كان الخبير فى الواقع لا يتحمل مسئولية هذه القرارات ، فطبيعة مهمته الشورى ، وهى غير ملزمة

بالضرورة ، وللادارى حرية استعمال المشورة بما يتلاءم والسياسة العـامة ويتفق مع الاتجاهات والصالح العام · فهو المسئول الأول عن سلامة التنفيذ ولديه الاختصاصات وبيده السلطات التى تمكنه من ذلك ·

ويرى ابلبى "Appleby" أنه كلما كانت طبيعة المشكل القائم سياسية زاد الاعتماد فى حله واتخاذ القرار بصدده على الادارى وقل الاعتماد على الخبير ، وكلما كانت طبيعة المشكل فنية أو علمية قل الدور الذى يمـكن أن يؤديه الادارى وزاد الاعتماد على رأى الخبير (١) ·

ويمكن أن نضيف الى ما تقدم أن طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة عامل له أهميته فى تقرير مدى اسهام الادارى أو الخبير فى اتخاذ القرارات، فادارة مؤسسة للطاقة الذرية مثـلا تختلف عن ادارة مؤسسة للخـدمات الاجتماعية ، حيث تصطبغ القرارات التى تتخذ فى الأولى أساسا بالصـبغة العلمية · كذلك يكون لطبيعة المرحلة التى يجتازها المجتمع أثرها فى تحـديد الدور الذى يمكن أن يسهم به كل من الادارى والخبير · فمراحل الاستقرار غير مراحل الثورة ، ومراحل التخلف تختلف عن مراحل التنمية من حيث طبيعة القرارات التى تتخذ فى كل منها ·

وتأييدا لما تقدم نجد تحـــولا ملحوظا فى النظرة التقليدية الى القائد الادارى · فالمشكلات الرئيسية المعاصرة التى تواجه الحكومات فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لم تعد تعتمد فى حلها على الأشخاص المتصفين بمجرد المعرفة العامة، أو النظرة الشاملة · ويوما بعد يوم تتطلب هذه المشكلات والمهام الجـديدة المنوطة بالحكومات لدراستها وفهمها ومواجهتها الاعتماد المتزايد على الطرق والأساليب ذات الطابع العلمى · لذا زاد سعى الحكومات نحو ترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وأصبح الاعتماد على الدراســـات والبحوث العلميــة المستفيضة هو منهج العمل الحكومى فى العصر الحديث (٢) ·

---

1. Paul Appleby : Policy and Administration, (Alabama : University of Alabama Press, 194), p. 27.

(٢) يلاحظ مثلا أن مؤتمر القمة العربى الذى عقد فى عام ١٩٧٣ بالجزائر وان كانت طبيعته سياسية ، الا ان القرارات التى اتخذت فيه قد بنيت على أساس الدراسات التى تمت فى المجالات الاقتصادية ، والعسكرية ، الى جانب السياسية : وكذلك اعتمد تنفيذها على مهارات فنية وتخصصية فى هذه الميادين ·

وفى ظل الظروف صارت دعوى الاداريين غير المتخصصين بضرورة المحافظة على الوضع القائم ، وابعاد الخبراء عن الاشتراك فى رسم السياسة، لا سند لها سوى رغبة الاداريين فى المحافظة على نفوذهم وسيادتهم فى هذا المجال . وفى الواقع أن استمرار هذا الحال أدى - فى انجلترا مثلا - الى أن القادة الاداريين الذين يمثلون الطبقة الادارية العليا بالحكومة البريطانية "The Administrative Class" لم تصبح لديهم الأصالة اللازمة لتقديم الاستشارات الرشيدة لحكوماتهم من العمال والمحافظين منذ الحرب العالمية الثانية الى يومنا هذا . وكان من نتائج جهلهم بالنواحى الفنية والعلمية المتصلة بعملهم عدد من الأخطاء الاقتصادية التى نتج عنها تقلص معدل النمو الاقتصادى بانجلترا (١) .

الاتجاه نحو التكنوقراطية :

لقد أدت مثل هذه المواقف فى العصر الحديث الى المناداة بضرورة التحول عن نظرية « المدير غير المتخصص Generalist » . وفى مقدمة الكتابات التى عالجت هذا الموقف ما كتبه روبرت برستص (٢) .

وقد بادرت معظم الحكومات الحديثة منذ بداية الستينات بالاتجاه الواضح نحو التكنوقراطية (٣) . فاهتمت باختيار القادة المتخصصين الأكفاء فى الادارة ، وتعيينهم بالمناصب القيادية العليا .

ومن الأمثلة البارزة فى هذا الصدد الاجراء الذى اتبعه الرئيس جون كندى حينما انتخب لرياسة الجمهورية الأمريكية . فقد أخذ معه الى البيت الأبيض فريقا مرموقا من علماء جامعتى ييل وهارفارد ليعملوا الى جانبه كمخططين وراسمى سياسة بحكومة الولايات المتحدة . ولا نكون مبالغين اذا وصفنا الحرب الباردة والتنافس القائم بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى شتى مجالاته بانه تنافس بين جامعتى هارفارد وموسكو ، فقد أصبح العلم سلاح التنافس والصراع الدولى فى كل المجالات .

---

1. Robert Presthus: "Decline of the Generalist Mith", (Public Administration Review. Vol. XXIV, No. 4, Dec. 1964), pp. 112—117.

(٢) المرجع السابق .

(٣) يقصد باصطلاح تكنوقراطية « Technocracy » الموظفون الفنيون والمتخصصون .

وفى الدول النامية نجد أن المشاريع والخطط الحكومية المعاصرة تعتمد بالضرورة فى اعدادها ودراستها وتنفيذها على جهـــود العلماء والفنيين والمتخصصين وآرائهم · وقد تنبه نهرو فى أثناء رياسته للوزارة الهندية الى هذه الحقيقة · وصرح بأن مشكلات الهند المعمرة فى حاجة الى نوع جـديد من القادة القادرين علميا وتخصصيا على مواجهتها · وأن الأسلوب التقليدى فى ملء المناصب القيادية من بين قدامى السياسيين بحزب الكونجرس ـ ممن هم عادة فى سن مقارب لسن رئيس الوزراء ـ لم يعد مناسبا لمواجهة تحديات عصر التنمية (١) ·

والحكومة فى مصر لم تكن تملك الا أن تتحرك فى هذا الطريق ، طريق الحكومة العلمية · ولا يستفاد هذا من سير الأمور فحسب ، وانما نجد صداه واضحا فى قول الرئيس عبد الناصر :

« ان المهمة الأساسية التى يجب أن نضعها نصب عيوننا فى المرحـلة القادمة هى أن نمهد الطريق لجيل يقود الثورة فى جميع مجالاتها السياسية والاقتصادية والفكرية (٢) · ذلك أن مطالب التغيير والتنمية ، ومطـالب عصر اكتشاف الفضاء ، قد ألقت على كاهل الجهـاز الحـكومى بأعباء ومسئوليات غير مألوفة للنشاط الحكومى التقليدى · والدولة العصرية تقوم بالضرورة على أساس التخطيط العلمى ·

وتأكيدا لهذا الفكر فان الرئيس أنور السادات قد وضع شعارا للدولة هو « العلم والايمان » · **وهذا يعنى أن طبيعة عمل القـادة تزداد صبغتها** العلمية والفنية يوما بعد يوم ، وهى بذلك تزداد أهمية وتعقيدا · ويعنى أيضا أنه بالاضافة الى مطالب التخصص والحاجة المتزايدة الى الفنيين والمهنيين فى القيادات المختلفة ، فان الاحساس بهذه الحاجة ينتشر يوما بعد يوم خلال المستويات التنفيذية المختلفة ·

ومن الطبيعى اذ أن نجد تغييرا واضحا فى نوع القيادات المسئولة عن

1. Paul Grimes: Demand for Younger Officials, A Problem of Nehro Party, The New York Times, (July, 15, 1961).

(٢) جمال عبد الناصر : خطاب أمام مجلس الامة بمناسبة قبول الترشيح لرياسة الجمهورية ١٩٦٥ ·

مستقبل البلاد · هذا التغيير يبدو فى صورته المؤكـــدة فى شتى مستويات الادارة بالجهاز الحكومى عندنا ، وبصفة خاصة بالمستويات القيادية العليا، حيث يظهر التحول واضحا نحو التكنوقراطية بالحكومة (١) · وهذا الاتجاه يحتم اختيار واعداد القادة الاداريين من بين الفنيين والمتخصصين · وهـــو ضرورى للحد من الفشل فى ادارة المجتمع النامى · وقد أخذ به فى كل أجزاء العالم ، مما أدى الى زيادة المكانة التى يستمتع بها الفنيون والمتخصصون ·

والى جانب هذا الاتجاه نحو التكنـــوقراطية ، ما زالت الحاجة الى الاستعداد القيادى والمواهب والخبرات المتعلقة بالعملية الادارية يحتمها الدور الأساسى فى عمل القائد ، بحكم مسئولياته كمحرك للمنظمة ومنسق للجهود بها وموجه لنشاطها الى غايته · وقد أدت الرغبة فى توفير نوع القيـــادة الجامعة بين الاتجاهات العلمية والتخصيصية وبين المواهب الادارية والمهارات السياسية والانسانية الى التساؤل عن أفضل نمط قيادى أو البحث عن القائد الادارى الأمثل ·

القائد الادارى الأمثل :

الواضح أن الاتجاه العلمى والميل للتخصص يتطلبان اختيار الشخص المؤهل علميا أو فنيا للقيادة فى مجال تخصصه · فلم يعد مناسبا أن يدير قانونى مستشفى ، أو أن يدير خريج الآداب أو التجارة السد العالى· على أن مجرد التخصص أو التأهيل العلمى ليس وحده كافيا لضمان نجاح القـائد فى عمله · وبذلك يثور البحث عما اذا كان الأفضل أن ندرب المتخصصين على القيادة وباقى نواحى العملية الادارية وننميهم فى هذا الاتجـــاه لنضمن الوصول الى القائد الادارى الأمثل ، أم أن ننمى الاداريين فى مجالات عمل منظماتهم الفنى بحيث يلمون بالحقائق الأساسية عنه ·

وفى تقديرنا أن الاتجاه الأول هو الأفضل · وهو ما تتبعه كثير من الدول فى الوقت الحاضر · حيث تنظم برامج تدريب وتنمية ادارية للقـــادة

---

(١) للوقوف على الحقائق العلمية المتصلة بهذا التحول ، وعلى اتجاهاته الهامة بالمستويات المختلفة بالجهاز الحكومى ، انظر :

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ص ٢٩٧ ـ ٣٠١ ·

ينتظم بها المديرون بصرف النظر عن مجالات تخصصهم ٠٠ وهذه البرامج تتيح للمديرين المتخصصين أو الفنيين دراسة مشكلات الادارة والوقوف على أحدث الأساليب والطرق المتبعة فيها ، واكتساب المهارات والخبرات التى تؤدى الى التنمية الادارية ٠

والى جانب هذا ، اتجهت بعض الدول الى اعداد مناهج للدراسات الادارية فى مجالات تخصصية ٠ ويلتحق بهذه الدراسات المتخصصون فى مجالات معينة كالطب والهندسة ٠ فيوجد مثلا فى بعض الدول الأجنبية عدد من الجامعات التى يلتحق بها الأطباء لدراسة ادارة المستشفيات ، حيث يعد الطبيب فى النواحى الادارية ، ويمنح درجة الماجستير أو الدكتوراه فى ادارة المستشفيات ٠ وهكذا فى باقى التخصصات الأخرى ٠

الفصل الخامس

البيروقراطية

المعنى اللفظى للكلمة (١) :

كلمة بيروقراطيــــــة "Bureaucracy" مركبة من شقين ، الأول "Bureau" بمعنى مكتب ، والثانى "Cracy" وهى مشتقة من الأصل الاغريقى Kratia" ومعنــــــاها "to be strong" ، أى القـــوة . والكلمة فى مجموعها تعنى قوة المكتب ، أو سلطة المكتب . وتعرفها الموسوعة الميسرة ، بأنها مجموع الهيئات والأشخاص الذين يتولون الوظيفة التنفيذية فى الدولة . ويشير الاصطلاح عادة الى تضخم تلك الهيئات وازدياد نفوذها على حساب الهيئات النيابية المعبرة عن الارادة الشعبية . ويعرض معجم وبستر عدة تعاريف للكلمة تصلح لاستعمالات مختلفة وهى :

١ ـ الادارة الحكومية من طريق المصـــالح والادارات التى يصرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم « روتين » غير مرن .

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع ، انظر :

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، مرجع سابق .

٢ - مجموعة من الموظفين الرسميين ·
٣ - الاجراءات الحكومية الرسمية ، أو الروتين غير المرن ·
٤ - تركيز السلطة فى المكاتب الادارية ·

ويلاحظ على هذا التعريف أنه يركز اهتمامه على البيروقراطية الحكومية · وفى الواقع أن كلمة بيروقراطية يمكن أن تستعمل أيضا فى وصف الادارة بقطاع الأعمال · فيلاحظ مثلاً أن روبرت مرتون "Robert Merton" وآخرين فى مقدمة كتابهم "Reader in Bureaucracy" يقولون ما يأتى :
« ان نمو البيروقراطية - سواء فى الحكومة أو فى قطاع الأعمال - ينظر اليه كأحد الاتجاهات الاجتماعية فى وقتنا الحاضر » (١) ·

ويقول بيتربلاو "Peter Blau" « ان البيروقراطية ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية ، فهى توجد أيضا فى قطاع الأعمال ، وفى الاتحادات وفى الكنائس ، وفى الجامعات ، وحتى فى لعبة « البيسبولى » (٢) ·

المعنى الوظيفى للكلمة :

يعتبر التحليل الذى قدمه ماكس فبر "Max Weber" للنموذج البيروقراطى المثالى نقطة بدء هامة لتفهم البيروقراطية · وعلى الرغم من تعرض هذا النموذج لكثير من النقد فانه مع ذلك يصلح كأساس لدراسة المنظمات البيروقراطية · ويعرف ماكس فبر النموذج البيروقراطى المثالى بأنه :

١ - تنظيم مستمر للوظائف الرسمية التى تحكمها القواعد ·
٢ - نطاق اختصاصات معين لكل مكتب وهذا يعنى :
(أ) التزامات وظيفية معينة قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل ·
(ب) سلطة لشاغل المكتب تقابل الواجبات والمسئوليات المنوط بها ·

---

1. Robert Metron and Others: Reader in Bureaucracy, (Glencoe, Illinois The Free Press, 1960), p. 11.
2. Peter Blau : Bureaucracy in Modern Society, (New York : Fandom House, 1966), p. 14.

(ج) أن وسائل الالزام الضرورية محددة بوضوح ، واستعمالها لايكون الا فى الحالات المنصوص عليها ·

٣ ـ تنظيم المكاتب قائم على أساس التدرج الهرمى ، والمكتب الأعلى يراقب ويشرف على ما دونه · وهذا يعنى توافر نظام لاستئناف القرارات ، وأن المكتب الأعلى يستطيع الغاء قرارات المكاتب التابعة له ·

٤ ـ القواعد التى تحكم عمال المكاتب هى قواعد وأنمـــــاط فنية · والموظفون بالمكاتب يعرفون عملهم ومدربون على أدائه ·

٥ ـ فصـــل الادارة عن الملكية · فالعاملون فى المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل والانتاج وانما يمدون بهـــا فى شكل نقود وأدوات · وهم مسئولون عن تعليل كيفية انفاقها أو استخدامها · وينبنى على هذا فصـل تام بين ممتلكات المنظمة والممتلكات أو المتعلقات الشخصية لشاغل الوظيفة·

٦ ـ لا يوجد أى حق فى تملك المنصب الرسمى ، أو فى تملك المكتب أو مافيه · وتولى الوظائف ليس قائما على أساس وراثى أو انتخابى ·

٧ ـ جميع الاجراءات الادارية والقــــرارات والقواعد توضع وتثبت كتابة ، ومن مجموع المستندات المكتوبة وتنظيم الوظائف الرسمية القائمـــة يتكون ما يسمى بالمكتب كشخص معنــــوى ، وهو محور العمل المشترك فى العصر الحديث ·

٨ ـ السلطة القانونية يمكن ممارستها بطرق مختلفة ·

ويلاحظ من دراسة هذا النموذج أنه تصميم نظرى مؤسس على دراسة الأنظمة البيروقراطية فى الحضارات القديمة (مصر ، الصين ، الهند ، روما)، وفى دول غرب أوربا ، حيث الخدمة الحكومية مقصورة على فئات معينـة تتميز بالرواج الاقتصادى أو التقدم الثقافى · وقد قدم ماكس فبر فى هذا النموذج أول تنظيم للبيروقراطية الحديثة فى المنظمات الضخمة · لذلك فهو يعد أداة صالحة لدراسة النظم البيروقراطية وتقويمها

ومع ذلك فان نموذج ماكس فبر قد تعرض لكثير من النقد · وأساس هذا النقـد اهتمامه الشـديد بالاطار الرسمى ، واعتماده على فلسفة

البيروقراطية بالرشد "Rationality" ، وبالقواعد والطـــرق الرسمية والنواحى الاجرائية البحتة التى لا تحيد عنهـــا · هذا الاصرار من جانب ماكس فبر جعل نموذجه يبدو كآلة صماء تعمل بانتظـــام ونسق وميكانيكية دقيقة · وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية · فان طبيعة البشر ، وحاجتهم للأمن والقوة والجاه ، والمكانة ، والارتقاء ·· وما اليها ، عوامل هامة تؤدى الى محاولات عديدة لالانة تلك القواعد والتعليمات المحددة من أجل الوصول الى المزايا البيروقراطية · ومن ثم فقد أغفل فبر تصـــوير الجانب الآخر للبيروقراطية ، ونعنى الجانب غير الرسمى منها ، كما أهمل تقويم السمات والاعتبارات الانسانية والقيم المختلفة المتداخلة فى الموقف ·

ويبدو أن ماكس فبر قد تأثر بعوامل ثلاث كان لها آثارها فى فكره ، وبالتالى فى نظريته عن البيروقراطية ·

الأول : التضخم الذى طرأ على المؤسسات الصناعية فى المانيا ، والذى عاصره فبر كمواطن المانى · فقد اقتنع فبر بأن التنظيم الرسمى المحكم له آثاره الايجابية على الانتاج · ومن ثم فلم يهتم بالنواحى الانسانية اذ افترض أن النجاح فى هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم ·

الثانى : كان فبر ضابطا بالجيش الالمانى الذى يمثل تنظيما عسكريا ضخما يدار بطريقة آمرة ، ويتحـــرك الأفراد بداخله وفق اوامر وتعليمات صارمة ومحددة سلفا ومفروضة عليهم · فاعتقد ان هذا الأسلوب من الادارة يمكن أن ينجح فى كل مجالاتها ·

الثالث : خبرته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد جعلته يدرك عوامل الضعف فى البشر ، وعدم امكان الاعتماد الكامل على العنصر البشرى ، أو ترك الأمور لتصرف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة · وقد وجد فى هذا مبررا لوضع القواعد والنظم المحكمة للحيلولة بين ميول الأفراد وضعفهم واهوائهم الشخصية وبين تأثير هذه العوامل على عمل وكفاية المنظمات ·

نظرية فبر اذا حصيلة خبراته فى مجالات معينة · ولكنه افترض فيها صفة العمومية ، وظن انها سارية بالنسبة لكل المجالات ، متناسيا العوامل

الخاصة التى تؤثر فى كيان وفى مناخ المنظمات · فبالنسبة للصناعة عاصر فبر قدرة صناعية ضخمة وتقدما صناعيا هائلا ، وكان النجاح هو الانتاج ، وكانت الحصيلة النهائية هى معيار الحكم على المنظمة كلها · وبالنسبة للجيش فانه قد تغاضى عن الظروف الخاصة التى تحكم العمل بالمنظمات العسكرية ، حيث يكون الفرد كله بحاضره ومستقبله وكيانه وارادته وحياته اعتبارات لا قيمة لها فى سبيل الهدف الأكبر الذى تسعى اليه الجيوش ·

اما بالنسبة لمجال الاجتماع ، فالباحث هنا يبحث - ضمن ما يبحث - فى حياة الفرد وديناميكيات تصرفاته وسلوكه ، فتبرز له نقاط ضعفه لأنها هى التى يبحث عنها ليدرسها أو يحللها أو يقويها ، ولا يمكن أن نعمم هذه النظرة الى الأفراد فى مجالات العمل الادارى كله ·

استقى فبر اذا نظريته فى البيروقراطية من ظروف الحياة فى عصره، ودعمتها خبراته فى هذه المجالات الثلاثة ، فوضع نموذجه التنظيمى باسسه وقواعده معتقدا أنها ستلائم أى بيئة ادارية · ولكن الواقع أن الادارة العامة تختلف عن هذه المجالات · فهى تنفيذ للسياسة العامة التى يشترك الأفراد فى وضعها وتنفيذها ، ولهم حق تعديلها ·

وهى الى جانب هذا تقدم خدمات حيوية لا تقاس فقط بمجرد وجودها أو يكمها ، وانما تقاس أساسا بمدى رضاء الجمهور عنها وعن واضعى سياساتها · ثم انها تسعى لاستخدام قوة الأفراد وطاقاتهم وحفزهم للعمل ، وتبحث فى سبيل ذلك عن الأسلوب المعتدل الذى يحقق موازنة بين اخضاعهم للنظام وبين اكتشاف واستثمار مهاراتهم الفردية المختلفة · وهذه كلها عوامل تسبغ على الادارة العامة مناخا خاصا يختلف الى حد كبير عن الجو الذى عاش فيه ماكس فبر ، ذلك الجو الذى حدد له اطار نظريته ·

على أن النقد الذى تعرض له النموذج المثالى الذى وضعه فبر للبيروقراطية ليس فى مجموعه هادفا الى هدم هذا النموذج ، أو افتراض قيامه أصلا على أسس خاطئة أو غير واقعية (١) ولكنه - فى رأينا - يعد

---

1 Peter Blau : Op. Cit., Chapter III ; Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, (Glencoe, Illinois : The Free Press, 1954), pp. 20—21; Dwight Waldo, Iddis, and issues in public Administration, (N.Y. : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1953), pp. 27-31.

محاولة لاستكمال مقومات هذا النموذج ليصبح « مثاليا » حقا ، وخاصة بعد أن جاءت نتائج الدراسات والبحوث التجريبية التى قامت فى شركة وسترن اليكتريك - والتى سبق الاشارة اليها - بحقائق معينة استدعت اعادة النظر فى هذا النموذج النظرى للبيروقراطية . وأهم هذه الحقائق دور العوامل الاجتماعية المختلفة فى ادارة المنظمات بما فى ذلك الوظائف الغامضة للجماعات غير الرسمية وعلاقاتها . وقد غيرت هذه الدراسة والدراسات الأخرى المتعاقبة التى أجريت على المنظمات بالمصانع ، والحكومة والقوات المسلحة وغيرها ، من شأن النموذج البيروقراطى الرسمى بابرازها هذه الجوانب الأخرى للمنظمات البيروقراطية .

مما تقدم يمكن تكوين فكرة صحيحة عما تعنيه البيروقراطية فى صورتها الرسمية وغير الرسمية . هذه الفكرة فى الواقع تعبر عن البيروقراطية بمفهومها العلمى ، وهو المفهوم المحايد للكلمة .

غير أنه الى جانب هذا المفهوم الأكاديمى للبيروقراطية ، نجد أن الكلمة تستعمل أيضا كناية عن الأمراض والعلل التى يمكن أن يتصف بها الجهاز الادارى المكتبى . وأخصها التعقيد ، والمركزية ، والبطء فى الاجراءات ، والنزعة الى السيطرة ، والتزام حرفية القوانين والتعليمات ، وعدم المرونة .

فيصف هارولد لاسكى "Harold Leski" ، كلمة « بيروقراطية » بأنها اصطلاح يستعمل فى وصف نظام حكومى تكون الرقابة عليه متروكة كلية فى يد طبقة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين . ومن خصائص هذا النظام الرغبة الشديدة فى الالتجاء للطرق الرسمية فى الادارة ، وتضحية المرونة من أجل التزام تنفيذ التعليمات ، والبطء فى اتخاذ القرارات . والعزوف عن الالتجاء الى التجارب . وفى الحالات الحادة يتحول أعضاء البيروقراطية الى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة ويتحول عملها الى غاية فى حد ذاته (١) .

---

1. Harold Laski : "Bureaucracy, Encyclopedia of Social Sciences, (New York : The Macmillan Co., Vol. III), p. 90.

ويلاحظ أن الاتجاه البيروقراطى نحو عدم المرونة وســـيادة القواعد والتعليمـــــــات يبرز أيضا فى المعنى الذى أوضحه مارشـــــــال ديموك "Marshal Dimock" • اذ يقول عن البيروقراطية انها المظاهر التنظيميـــة المركبة التى تتصف بعدم المرونة وعدم الاهتمام بالأشخاص (١) •

على أن كلمة « البيروقراطية » لها فى علم الاجتماع المعاصر معنى يخالف المعانى المتقدمة التى أوردها لاسكى وديموك • فالبيروقراطيـــة فى مفهوم علم الاجتمـــــاع المعـــاصر تعنى نوعا هاما من المنظمات البشرية ، وباعتبارها تنظيما بشريا فانها بالضرورة تخضع لعوامل رشيده "Rational" وأخرى غير رشيدة "Irrational" فى عملها •

ويلاحظ أن كلا من الاتجاهين فى التعريف قد أخذ باحد هذه الجوانب فقط دون الآخر • بينما النظرة المتكاملة الى البيروقراطية يجب أن تراها ككل له قواعده وله شذوذه ، وكنظام له محاسنه ومساوئه • وليس الخطر اذا فى البيروقراطية ، فهى لا تعدو أن تكون جهازا وأشخاصا يعملون فيه ، انمـــا الخطر يكمن فى الأمراض والعلل ومظاهر الفساد التد قد تصيبها •

ويقـــرر برسثص "Presthus" أن اسباغ صفة البيروقراطيـــة على التنظيم لا تتوقف على كثرة عدد الموظفين أو وفرتهم ، ذلك أن ما يميز التنظيم هو طبيعة السلطة التى يمارسها الموظف • فطالما كانت هذه السلطة مستمدة من العمل المكتبى فان وصف البيروقراطية ينطبق حتى فى الحالات التى يكون فيها عدد الموظفين محدودا (١) •

ونخلص مما تقدم الى أن كلمة بيروقراطية لها فى الواقع واللغـــة المتداولة معنيان :

الأول : هو المعنى العلمى المحايد ، وينصرف الى التنظيم القائم على اسس معينة ، لتحقيق أهداف محددة بما يحتوى من اشخاص وامكانيـــات مختلفة وطرق مرسومة لأداء الأعمال •

---

1. Arnold Bredcht : "How Bureaucracies Develop and Function" The ANNALS of American Academy of Political and Social Science, (Vol. 292, March, 1954). p. 7.

والثاني : وهو الأكثر شيوعا وشعبية ، ينصرف الى المعنى المستهجن للكلمة ويقصد به عادة الجمود الادارى والتعقيدات المكتبية والتزام النصوص والاجراءات الرسمية والنزعة الى السيطرة ، واســـاءة استعمال سلطة الوظائف وتحول المنظمة عن هدفها الأساسى لتصبح هدفا فى ذاتها ·

ان الادارة البيروقراطية تعنى ممارسة التحكم والرقابة على أساس المعرفة · وهذا هو جانب البيروقراطية الرشيدة · هذا الجانب قوامه المعرفة الفنية التى تضمن للبيروقراطية قوة غير عادية ، وبالاضافة الى هذا فان المنظمات البيروقراطيـــة ، أو الذين يستحوذون على السلطة فى اطارها ميالون الى زيادة سلطتهم أكثر وأكثر من طريق الخبرات التى ينمونها فى العمل · فمن خلال عملهم المكتبى يمكنهم دواما اكتساب معارف معينة تتصل بحقائق العمل الهامة ، كما أن لديهم وثائق ومعلومات مختزنة تتركز فى أيديهم · والى جانب هذا فهم يتملكون أسرار المهنة · وهذه الأسرار تعنى بالنسبة لمعارفهم الفنية ما تعنيه الأسرار الصـــناعية بالنسبة للانتـــاج الصناعى ·

وسوف نلتزم هنا عند استعمال لفظ بيروقراطية ، أو مشتقاته، ما يقصد اليه المعنى العلمى المحايد للكلمة · فان وصف البيروقراطية الذى يعنى النيل منها يجعل هذه المصطلحات غير صالحة للتحليل الذى نحن بصـــدده ، ولا يستقيم مع ما تهدف اليه الدراسة العلمية المحايدة ·

ومن ثم فان كلمة بيروقراطية تعنى التنظيم أو الجهاز الحكومى الذى يوجد فى المجتمع السياسى المتحضر لتحقيق الأهداف القوميـــة ولاخراج السياسة العامة الى حيز الواقع بوضعها موضع التنفيذ فى هذا المجتمع · كذلك ، فان كلمة « بيروقراطيين » تعنى أولئك الأشخاص الذين وظيفتهم العمل الحكومى ، والذين يختارون لهذا العمل بأساليب ليست وراثية أو انتخابية ، والذين يكونون فيما بينهم تنظيما هرميا تحكمه قواعد معينة وتحدد فيـــه الاختصاصات والواجبات والمسئوليات (١) ·

هذه النظرة المحايدة الى البيروقراطية كأداة أو تنظيم اجتماعى دون

(1). Max Weber : The Theory of Social and Economic Organization. Trans by A. M. Henderson and Talcott Parsons N.Y. : Oxford University Press, 1947.

المبادرة الى الحكم عليها قبل توافر كل الحقائق الهامة المرتبطة بها ، تسمح بالتحليل والدراسة الموضوعية · وعلى هذا الأســـاس يصبح القول بأن بيروقراطية ما صالحة أو فاسدة موضوعا يتصل بالوقائع ويتعين التحقق منه فى كل حالة من الحالات · وهذا الاتجاه فى النظر الى اللفظ ليس جديدا وانما له أصوله فى الدراسات الاجتماعية ·

البيروقراطية والبيروباثولوجى :

فى الواقع أن المفهوم السابق لما نقصده هنا بكلمة بيروقراطية يفـــرق بينها وبين اصطلاح بيروباثولوجى "Bureau Pathology" ، الذى يستعمل كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيميـــــة التى قد تصيب المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها والتى تسبغ على اصطلاح البيروقراطيـــة مفهومه السلبى أو المستهجن (١) ·

وعدد من هذه الظواهر ينجم فى الواقع عن التضخم وكبر الحجم فى المنظمات البيروقراطية وما ينتج عنهما من آثار متعددة · فى مقدمتها النتائج الحسابية للأعداد الكبيرة من العاملين وما يترتب عليها من تعدد العلاقات وتشابكها · وثانيا الصعوبات المتزايدة التى تعوق فاعلية عملية الاتصالات داخل المنظمة ، وخاصة ما يتعلق منها بالرياســـــة ، بسبب الاختنــــاقات والمستويات العديدة والميول الانعزالية المترتبة على التخصص وتقسيم العمل· وثالثا : العدد المتزايد من المصالح المتعارضة والصراعات الداخلية - ايجابية كانت أم سلبية - التى تظهر بين الأفراد والجمـــاعات المتزايدة العدد · فالمنظمات التى بها أعداد كبيرة من الموظفين ليست فى حاجة لعالم خارجى يشغلها · فالتيارات والصراعات والخلافات الداخلية يمكن أن تشغل كل وقتها وتصل بها الى حالة من البيروثولوجى تحيد بالمنظمة عن هدفها الأصلى وتصبح هدفا فى ذاتها ، ينشغل العاملون بها بأهدافهم الشخصية ، وما يرتبط بذلك من المشكلات والمطالب والمسائل المالية والادارية الخاصة ·

ومن أهم المظاهر المفسدة للبيروقراطية المرتبطة بالتضخم والكبر الحاجة

---

1. Victor Thompson : Modern Organization, (N.Y. : Alfred A, Knopf, 1961, pp. 152-179.

المتزايدة الى القواعد والتعليمات والالتجاء لطرق الرقابة المختلفة • فعـــدد الموظفين الكبير يحتم على الرئيس الالتجاء إلى التعليمات المكتوبة التي تتوخى تحديد الأوضاع ووضع قواعد عادلة للمعاملة •وعادة ما تنحو هذه التعليمات ناحية العمومية لتغطي معظم الاحتمالات مما يؤدى بها في النهاية الى العجز عن مواجهة اي موقف بفاعلية • وكثيرا ما تقصر عن تغطية الحالات البسيطة بسبب اصرارها على التفصيلات التي لا تدع مجالا مناسبا لمرونة التصرف أو حرية الاختيار ••

وكثرة التعليمات تسحق المبادأة وتنمى الاتجاهات الروتينية المحافظة التي تتصف بها معظم الأجهزة البيروقراطيـــة الضخمة • كما تؤدى الى تحويل الحيوية والروح المتحفزة والاتجاهات المرنة من جانب الادارة الي عمل مكتبي بطيء وجامد تحسه القاعدة • وهذا التحويل في ذاته قد يعوق الخطط الأساسية للعمل • على أن أهم مساوىء الادارة من طريق التعليمات • أن التعليمات متى وضعت فانه يصبح من العسير التخلص منها • ولذلك فعادة ما تبقى التعليمات منفذة برغم عدم الايمان بها والرغبة الملحة في التخلص منها • وبرغم عدم جدواها وعدم ملاءمتها للزمن والظروف • والملاحظ انه كلما تضخمت المنظمة أصبح من العسير تغيير التعليمات • وحتى في الحالات التي ترتضى فيها الادارات المختلفة تغيير التعليمات كثيرا ما ينشأ الخلاف على التفصيلات ، حتى ما كان منها ضئيل الأهمية •

ويظهر سوء التنظيم كاحد العوامل الهامة المفسدة للبيروقراطية ، وهو يأتي بعد التضخم وكبر الحجم في الأهمية • وينتج عن سوء التنظيم عدد من النتائج السيئة مثل الاخفاق في توفير التنسيق الفعال بين الأقسام والادارات وهذه المساوىء يمكن أن تتضخم نتيجة الاتجاه الى الافراط في التنظيم •

وهذان العاملان ـ التضخم وسوء التنظيم ـ مســــئولان عن معظم المشاكل البيروقراطية اليوم • ويوجد الى جانبهما عدد من العوامل في مرتبة اقل أهمية • فحينما يستمتع الموظفون العاملون بميزات وبمكانة خاصـــة ، وحينما يكون منصبهم المرموق مصحوبا بنزعة ديكتاتورية ، تبـــدو النزعة البيروقراطية واضحة في السلطة التي يمارسونها ، فاذا كانوا بالاضـــافة

الى ما تقدم يمثلون طبقة معينة ، ويزداد الشعور لديهم بأنهم ينتمون الى طائفة متميزة ، تصبح البيروقراطية مزعجة للغاية ٠

ان القول بامكان قيام جهاز حكومى فى العصر الحديث دون بيروقراطية تستأثر بأنواع معينة من السلطة وتمارسها لا يعدو أن يكون أمنية أو حلما ٠ فالبيروقراطيـــــة موجودة لتبقى ٠ وقد لا تكون النزعة أو الاتجـــاهات البيروقراطية متغلغلة فى الطبيعة البشرية ، ولكنها بالتـــأكيد موجودة فى الجماعات الوظيفية المحكومة بالقواعد والتعليمات المفصلة ٠ والمشكلة اذا ليست كيف نحكم بدون البيروقراطيـــة ، وانما كيف يمكن أن نخفف من غلوائها فى ظل النظام الديموقراطى ؟

ولما كان كبر الحجم والتضخم فى مقدمة العوامل المؤدية الى افســـاد البيروقراطية ـ أى الى البيروباثولوجى ـ فاننا نصبح فى أشد الحاجة الى قدر كبير من الفطنة لكى نحتفظ بأقل عدد ممكن من الموظفين ٠ ونظرا لهذه المضاعفات الناتجة عن الكبر فانه من الأفضل أن نحتفظ بوحدات صغيرة متعددة عن أن يحتفظ بعدد قليل من الواحدات الكبيرة التى تتركز فيهـــا السلطة وتتطلب قدرا أكبر من الرقابة والتحكم ٠ ومن ثم فان توزيع الوظائف والمهام الادارية بين عدد من الوحدات مثـــل الحكم المحلى ، والهيئـــات والمؤسسات العامة ، يفضل تجميعها فى جهاز حكومى ادارى كبير ،طالما كان توزيع الاختصاصات واضحا وهادفا ، وطالما كان التـــوزيع لا يؤدى الى زيادة كبيرة فى العدد ٠

ويجدر بنا أن ندرك حينما تصادفنا المتاعب مع المنظمات البيروقراطية أن المشكلة غالبا ليست مشكلة صغار الموظفين بقدر ما هى مشكلة القيادات فى القمة التى تخفق فى التوجيه المجدى الفعال وفى بعث الحيوية بالمنظمة وتحريكها نحو أهدافها وربطها بحقائق الحياة الاجتماعية والاقتصـــادية والسياسية حولها ٠ فاذا كان القادة مؤمنين بعملهم ، وعلى يقين مما يريدون عمله ، وقادرين على اصدار التعليمات الواضحة واتخاذ القرارات السديدة فانهم يستطيعون أن يحولوا بين منظماتهم وبين المؤثرات والعوامل المفسدة للبيروقراطية ٠ ذلك أن الحالات التى تتعمد فيهـــا جمهرة الموظفين الاضرار بالسياسة العامة أو تخريبها نادرة الحدوث وعادة ما يمكن مواجهتها ٠

تطور البيروقراطية فى مصر

أولا - البيروقراطية التركية فى مصر :

ان الفهم الكامل للبيروقراطية يدعونا الى نبش التراب من حول جذورها القديمة . هذا الفحص التاريخى للبيروقراطيـــة يعد خطوة هامة فى هذه الدراســـة .

فالجهـــاز الحكومى فى مصر يعكس تراكم طبقـــات مختلفـــة من تعاقب حكومات المحتلين على ادارة البلاد فى عهد اليونان والرومان والعرب والعثمانيين والانجليز وغيرهم . فبعد انقراض الأسرة الأخيرة (٥٢٥ - ٣٣٢ قبل الميلاد) سيطرت الامبراطوريات اليونانية والرومانية على مصر ومعظم دول الشرق الأوسط .

ثم دخـل الاســـلام هـــذه البـــلاد وأســـبغ عليهـــا خصـــائص جديدة ذات طابع دينى وحضارى واجتماعى متميز . وفى القرن الســـادس عشر استولت الامبراطورية العثمانية على البناء الحكومى والاجتماعى الذى أوجده من سبقوها ، واستمرت تدير أحوال مصر والولايات الأخرى بوساطة المماليك .

وقد اتصف الحكم العثمانى بانه قائم على أســـاس فرض السلطة والالتجاء الى التعسف والرشوة ، ويهدف الى انتزاع الطاعة وابتزاز الأموال من المصريين . وكان هؤلاء بدورهم ينظرون الى هذا الحكم كنظام للامتيازات التى ينعم بها الأتراك ، والعنف الذى يلجأون اليه فى معاملة أهل البـــلاد الأصليين .

ويذكر كل من جب وبوير أنه فى أثناء حكم العثمانيين للولايات العربية كان اتصال الحاكمين والمحكومين بعضهم بالبعض ضئيل الشأن ضعيف الأثر مما أدى الى وجود طبقتين شبه منعزلتين . ويقولان ان المجتمع الاسلامى فى ذلك الوقت كان مكونا من مجموعتين مبتعدتين ، العلاقة بينهمـــا فى معظم الأحوال رسمية وسطحية جدا . وكانت المجموعة الأولى تمثل الحكام من المحاربين والموظفين الرسميين والثانية تمثل المحكومين من التجار والمهنيين

والفلاحين . وكان لكل من هاتين المجموعتين تنظيمها الداخلى المستقل ، وليس لاحداهما فى الظروف العادية أن تتدخل فى تنظيم الأخرى (١) .

وكان مركز العثمانيين فى مصر مرموقا . فهم يتولون معظم المناصب الهامة فى الحكومة ويستمتعون بسلطان غير عادى . وعلى الرغم من قلة عددهم نسبيا الا انهم كانوا يتحكمون فى مقاليد الأمور . وقد جرى التقليد على أن تبقى المناصب الهامة ليشغلها الموظفون العثمانيون الذين كانوا يمثلون بيروقراطية استعمارية بكل معانى الكلمة . وكان هذا اجراء مشروعا تمارسه تركيا . ويستند الى شعور قوى بأن جميع المناصب والوظائف فى الولاية ملك للسلطان ، الذى يمنحها كعطايا لمن يستحقها من اتباعه . وكانت مهمة الوالى أو الخديوى تنظيم منح هذه العطايا .

والى جانب استمتاع السلطان بالسلطة السياسية فقد كان أيضا يستمتع بالسلطة الدينية باعتباره خليفة المسلمين ، مما ساعده على قبض زمام الأمور جميعها فى يده ، وتركيز الحكم والادارة وأمور الدنيا والدين فى القسطنطينية . وفى ظل هذا الحال لم يبق لأهل مصر سوى المستويات الدنيا من الوظائف مما لا يتصل بالسلطة الحقيقية اتصالا مباشرا .

وكان والى مصر يباشر سلطانه من القلعة . وكان بلاطه يضم الديوان الخديوى ، الى جانب عدة مجالس تمارس بعض شئون الادارة كمجلس المشورة ومجلس الجهادية وديوان التجار . أما المدن والقرى فكانت خاضعة لحكم الموظفين الأتراك تحت رياسة المدير والمأمور أو الناظر وهم جميعا من الأتراك . وربما كان شيخ البلد هو الموظف المصرى الوحيد فى هذا التسلسل الادارى . وكان حكام الأقاليم يمارسون أنواعا من القسوة والظلم التى لا تجيزها القوانين ، ويتأثرون بعوامل المحسوبية والرشوة فى تصرفاتهم .

ونظرا لأن ارادة محمد على كانت منصرفة الى الحرب والتوسع ، فان

---

1. H. R. Gibb and Howard Bowel : Islamic Society and The West, (London : Oxford Univ. Press, Vol. I, 1950), p. 209.

ادارته لمصر وحكمه لها كانت كلها موجهة لسد مطالب الحرب ، وهادفة الى تلبية احتياجات الجيوش على حساب الشعب وقوته وحياته . ومن ثم فقد انصرف همه الى فرض وجباية الضرائب فى المقام الأول وأصبحت الاتجاهات البيروقراطية محكومة أساسا بالاحتياجات التى يقتضيها انشـــاء وتعبئة الجيوش ، وتسيرها الأهواء السياسية المختلفة .

ويبدو أن الانشاءات التى أوجدها محمد على لم تكن صادرة عن رغبة فى تحسين أحوال الشعب بقدر ما كانت وسيلته فى الوصول الى غايته . ومن ثم كان بقاؤها محدودا بمدى اسهامها فى دعم سلطانه وجاهه ، لا بمدى نفعها للمواطنين ، ويروى وليم ناسو الاقتصادى الانجليزى أن محمد على حينما علم أن مدرسة الادارة كانت تسأل الدارسين عن نظام الضرائب ونظرية الحكم وضع حدا لنشاط هذه المدرسة وأمر باغلاقها (١) .

وقد استمر هذا الحال بعد محمد على . وعلى الرغم من وجود بعض للقوانين والتعليمات الا أنها ظلت معطلة ولم يفكر أحد فى تنفيذها أو العمل بمقتضاها ، واكثر من هذا ، فقد جهلها أو جهل وجودها كثير من الموظفين . هذا بينما كانت الضرائب تزداد ، ويستجد الكثير منها ، ويدخل عليها التعديل دون أى سند قانونى ، ولم يكن أى دافع للضرائب يجرؤ على منـــاقشتها . وكان شيخ البلد ينفذ تعليمات المدير والأخير ينفذ تعليمات الباشا أو الخديوى صاحب السلطة العليا فى الدولة ، والذى كان أمره كالقانون واجب النفـــاذ مهما كان فحواه .

وقد وصل الخراب المالى والبؤس الاجتماعى الى قمته فى عهـــد اسماعيل . فقد كان الموظفون يتقاضون مرتبات ضئيلة من ناحية . وكانت الضرائب تجبى بدون رحمة أو هوادة من ناحية أخرى . وكان الفـــلاحون يعاملون بمنتهى الوحشية لتحصيل الأموال مقدما .

وليس من الصعب أن نرسم صورة تحدد المعالم الحقيقية للفساد الذى ساد فى عهد الخديو اسماعيل . فقد كان اسماعيل يرى شخصه على أنه

1. William Nassau: Conversations and Journals in Egypt and Multa (London: Sampson Low and Co., Vol. I, 1882) p. 492.

الدولة . وعلى هذا الأساس كان يتصرف فى أرواح وأموال رعاياه . وكان يمثل قمة السلطة القضائية فى استئناف جميـــع الأمور ، وتركزت فى يديه سلطة التنفيذ والادارة فى جميع المصالح الحكومية وكانت كلمته القانون ، ورعاياه يطيعونه عن خوف طاعة عمياء . وقد كانت التقـــاليد المسيطرة والمصالح الشخصية من العوامل التى حالت بين الاداريين وبين مســاءلة الحاكم أو تعديل ما يراه ، فقد كان الأخير يملك القوة والسلطان ، وبيـــده أن يجلب الحظ أو النحس على أى من رعاياه .

وقد يبدو مبدأ المسئولية الوزارية الذى أدخل فى عهد اسماعيل خطوة تقدمية . الا أن العناصر الأجنبية التى اشتركت فى أول وزارة مصرية كانت بمثابة عامل اثارة واستفزاز للجماهير .

ويقـــول الرافعى ان الموظفين المصريين كانوا فى ضيق من تصرفات الوزارة بسبب اغداقها فى منح المرتبات والأموال للموظفين الأجانب ، بينما فصلت عددا من الموظفين الوطنيين وسلبت اختصاص عدد آخر ، وكانت أعلى المكافآت تعطى للموظفين الأجانب ، وهؤلاء كانوا يتعـــالون على زملائهم المصريين ويعاملونهم معاملة سيئة (١) .

ولم تقتصر محاباة الأجانب على المعاملة الخاصة والمكانة المرموقة التى استمتعوا بها . بل كانت هناك أيضا الامتيازات الأجنبية كاحدى سمات الادارة المصرية المتناقضة التى بموجبها استمتع الأجانب فى مصر بحصانات شخصية وقضائية وتشريعية ومالية . ويرجع تاريخ الامتيازات أصـــلا الى القرن التاسع حينما سمح الخليفة هارون الرشيد (٧٨٦ ــ ٨٠٩م) ببعض الامتيازات التجارية للأوربيين .

وقد حرص الأجانب فى مصر على الاحتفاظ بجنسياتهم الأجنبية بصرف النظر عن المدة التى قضوها بالبلاد . وبذلك استمتعوا بحصانة المسكن وحق انشاء المؤسسات الخاصة . وبنوع من الحماية القانونية كان يحول دون السلطات المصرية وتفتيش أشخاصهم أو القبض عليهم قبل استئذان هيئاتهم

---

(١) عبد الرحمن الرافعى . عصر اسماعيل ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ٩٤٨) ص ١ ، ٢ .

القنصلية · وهذه كانت تحميهم أمام كل الظـــروف والأحوال وتدافع عن مصالحهم · وقد كانت الامتيازات وآثارها بالغة الضرر فى ادارة البــــلاد ومصالح أهلها ·

ومن العرض المتقـــــدم ، يمكن أن نبرز الملامح الأســــاسية للبيروقراطية فى عهد أسرة محمد على فى النقاط الآتية :

١ ـ كان محمد على وخلفاؤه حكاما مستبدين ، حكموا كيفما شاءوا ووفق هواهم وقد أحاطوا أنفسهم بطبقـــــــة حاكمة من الأتراك أو الأتراك المتمصرين ·وكانت هذه الطبقة تكون الحاشية العسكرية، والقضاء والموظفين الرسميين ذوى المناصب العليا ، وكبار ملاك الأراضي · وقد تركزت المناصب الهامة والسلطة والمكانة الاجتماعيـــــة فى أشخاص هؤلاء من الشراكسة والالبانيين ، بينما اعتبروا المصريين طبقة دنيا محكومة مغلوبة على أمرها ·

٢ ـ وقد كانت ارادة الحكام ونواياهم وأهدافهم هى التى تحدد أهداف البيروقراطية · ومن ثم لم تكن هناك أهداف قومية واضحة يعمل الجهـــاز الحكومى على تحقيقها · ففى عهد محمد على كانت الأجهزة الحكومية كلها معبأة من أجل تحقيق أهداف الحربية · وكانت رغبته هذه سببا فى تجهيز الجيش وفقا للنظم الأوربية ، وفى الاستعانة بالخبراء والمعدات الحربيـــة الأجنبية · وفى عهد من جاء بعده من خلفائه وخاصة الخديوى اسماعيل ، كانت البيروقراطية مسخرة لجمع الأموال بغية تغطية المصروفات غير الموجهة نتيجة سياسة البذخ والاسراف التى انغمس فيها ·

٣ ـ كانت البيروقراطية الحكومية وقتئذ تتصف بنقص الكفاية والفساد والطغيان والظلم والولاء لتركيا لا لمصر · وذلك بسبب فساد النظام القائم وسوء الاختيار وانعدام التدريب ، وعدم انتظام الرواتب ، وضعف الروح المعنوية لدى العاملين نتيجة لرئاستهم المستبدة (١) ·

---

(١) يلاحظ أنه فى خلال هذه الفترة كانت معالم تقدمية متحضرة تأخذ طريقهـا فى النظم الحكومية بقرب أوربا وامريكا · فقد أخذ بمبدأ الاختيار عن طريق امتحانات دخول الخدمة · وأدت هذه الخطوة الى ديموقراطية التوظف بفتح أبواب الخدمة العامة لطبقات جديدة من الشعب الى جانب اتاحة الفرصة لاختيار الاصلح ·

٤ ـ ولم تقتصر الامتيازات التى قدمتها الحكومة على الأتراك بل امتدت أيضا الى غيرهم من الأجانب الأوربيين • مما أدى الى شل سلطة الأجهزة الحكومية حيالهم • ويلاحظ أنه حينما أدخلت على النظـام الحكومى بعض الخصائص التقدمية مثل نظام المسئولية الوزارية ، كانت هذه الاتجـاهات تفرض على الحاكم ولم تكن وليدة التطور التلقائى أو الرغبة الصادقة من جانبه فى تطوير نظام الحكم •

٥ ـ وقد اغترف محمد على وخلفاؤه من بئر الحضارة الأوربية • على أنهم للأسف اهتموا بأن يتزودوا بعناصر هذه الحضـارة المادية فقط ، وأهملوا النواحى الأخرى وخاصة ما يتصل بالآراء والأفكار التقدمية • وفى حين أدخلت على مصر مظاهر تقدمية مادية ومظهرية لم يسمح محمد على وخلفاؤه للأفكار الديموقراطية والاتجاهات التحررية المتصلة بالمسـاواة والعدالة والحرية بأن تأخذ حظها من النمو والازدهار • ومن ثم كانت هناك هوة سحيقة بين الانجازات المادية ومدى تمشيها مع الآراء والأفكار السائدة • وهذه الظاهرة من التخلف الحضـارى كان لهـا أثرها الواضح فى البيروقراطية •

ثانيا ـ البيروقراطية البريطانية الاستعمارية فى مصر ١٨٨٢ ـ ١٩٢٢:

كان الغزو البيروقراطى البريطانى للادارة المصرية سابقا على الغزو العسكرى الذى جاء فيما بعد • وكانت ذريعة الغزو الأول اقتصـادية فى جوهرها ومرتبطة بحالة مصر المالية وقتئذ • ففى سنة ١٨٧٦ حضر اللورد جوشين فى بعثة بهدف الحصول على بعض التسهيلات التى طلبها الدائنون الأجانب ، والتى اعتبروها ضرورية بالنسبة للترتيبات المالية التى جاء بها الدكريتو الخديوى الصـادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ • وقد عرض اللورد جوشين على اللورد كرومر منصب مدير الدين فى مصر وقبل كرومر المنصب، وحضر الى مصر فى مارس سنة ١٨٧٧ • وكان من نتيجة بعثة جوشين هذه أن وجد الخديوى نفسه مضطرا للتعامل مع الموظفين الرسميين البريطانيين والفرنسيين •

ويبدو أن خطة الادارة البريطانية ، من الناحيتين النظرية والعمليـة

كانت تهدف الى جعل الاشراف والادارة الفعلية للحكومات التابعة لها موكولة الى هيئة من الخبراء والاداريين البريطانيين ، ووضع الموظفين البريطانيين فى مناصب استراتيجية بالجهاز الحكومى · وكانت المهمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين هى ممارسة الرقابة الكاملة على الحكومة · ولكى تزيد هذه النقطة تأكيدا نقول ان الادارة البريطانية فى مصر ارتكزت على مجموعة من المنفذين البريطانيين الذين كانوا على ثقة تامة من احتفاظهم بمناصبهم وبقاء السياسة العامة الاستعمارية مركزة فى أشخاصهم ·

كانت السياسة البريطانية اذن ، على غرار معظم السياسات الاستعمارية القائمة فى ذلك الوقت هادفة أساسا الى حجب المصريين عن الوظائف الهامة، أو تلك التى تتصل بالسلطة فى الجهاز الحكومى المصرى · وبذلك كان نصيب المصريين خلال الادارة الاستعمارية لشئون بلدهم مقصورا على الوظائف البسيطة والتافهة ·

وليس أدل على ذلك من انه فى سنة ١٩٣٠ ، وبعد مضى نصف قرن تقريبا على الاستعمار البريطانى لمصر ، يذكر تقرير لجنة ملنر أن المناصب الهامة فى الحكومة التى كان يشغلها مصريون لم تزد على الربع (١) ·

لقد كان المفروض فى عمل المستشارين البريطانيين باعتبارهم موظفين بالحكومة المصرية أن يكونوا بمثابة مساعدين للوزير المصرى يقدمون استشارتهم متى طلبت منهم · ولكنهم فى الواقع تجاوزا هذا المفهوم ،وتحكموا فى عمل الوزارات بصورة فعلية · وكانوا يتلقون أوامرهم مباشرة من القنصل العام البريطانى الذى لم يكن مجرد ممثل دبلوماسى لبلده ، مثل غيره من رجال التمثيل الأجنبى للدول المختلفة فى مصر · والنتيجة التى ترتبت على هذا أن ما كان يراه القنصل العام البريطانى كان ملزما للحكومة المصرية · وكان يتعين على الحكومة المصرية الاستماع الى ما كان يقوله موظفوها من البريطانيين والعمل بموجبه طالما سانده القنصل العام · وقد وصف لورد لويد دور المستشار البريطانى فى وزارة المعارف المصرية بقوله :

---

1. Water Sharp: "Bureaucracy and Politics; Egyptian model", William I. Siffin ed., Toward The Comparative Study of Public Administration, (Bloomington: Indiana University Press, 1959), p. 154.

« ان الخديوى كان يعين وزير المعارف ثم يتركه يدير أمور التعليم فى مصر مع المستشار البريطانى الذى كان يمكنه _ على ما يبدو _ عرقلة أية مشروعات ليست من رسمه وتخطيطه » (١) ·

ولقد كانت آثار الرقابة التى فرضها المستشارون والموظفون البريطانيون أكثر وضوحا وأعمق أثرا فى العاصمة · أما الادارة المحلية بالأقاليم فكانت متروكة للموظفين المصريين ·

ولم يكن فى المديريات مستشارون بريطانيون · غير أنه كان هناك نوع آخر من الرقابة بالمديريات فرضها عدد من المفتشين البريطانيين الذين كانوا يتنقلون فى أرجاء الدولة · وكان من حقهم التحرى ، والتفتيش ، والنصح ، واجراء أى تعديل أو تغيير فى الاجراءات التى تتبعها مجـــالس المديريات والبلديات · وكان هؤلاء المفتشون بدورهم يرفعون تقاريرهم الى مستوى أعلى منهم من المستشارين البريطانيين · وقد تعرض هذا النظام أيضا لنقد شديد · ومن أهم ما وجه اليه أنه كان يحد من سلطات المديرين ويعوق تصرفاتهم الى حد كبير ، الى جانب أنه كان ينتقص من كرامتهم · وقد أدى هذا النظام الى خلق كثير من المشكلات المتعلقة باصدار القرارات والبت فى الأمور ، والروح المعنوية ، والمكانة التى يجب أن يستمتع بها المدير · وقد ترتب على هذا أنه أصبح من الصعب ايجاد الموظفين المناسبين الذين يقبلون العمل فى ظل هذا النظام ·

ويذكر « سدنى لو » أن المدير كممثل للخديوى وكرئيس أعلى فى مديريته وكشخص ذى مكانة مرموقة فى اقليمه ، كان له الحق فى الاحترام والتقدير الكافى الذى يتطلع اليه المواطن الشرقى · على أنه لم يكن من السهل عليه أن يحتفظ بهيبته وكرامته أمام المفتش البريطانى الصغير السن الذى يذهب فى أى لحظة ليجثم على صدر المدير ويراجع حساباته ، ويتحرى عن تصرفاته ، ويستمع الى شكاوى مرؤوسيه ضده (٢) ·

---

1. Lord Llyod : Egypt Since Cromer, (London, Macmillan Company, Ltd., 1933).
2. Sidney low : Egypt in Transition (New York; the Macmillan Company, 1914), p. 237.

وبالاجمال لم يكن هناك أمر ذو بال لا يمتد اليه سلطان المستشار · فقد استحوذ على سلطة واسعة واختص بمسئوليـــات عديدة · وكان فى مركز يمكنه من فرض ارادته ـ بالخير أو بالشر ـ على أى شخص أو جماعة فى الوزارة · وكان لديه دائما أقوى الأسلحة ، وهو التفوق فى القوة · ولذلك فقد كان من المعلوم جيدا أن الموظفين البريطانيين فى مصر لم يراقبوا الجهاز الحكومى فحسب وانما كانوا فى الواقع هم الحكومة بذاتها · واستقالة محمد ثابت باشا الذى كان وزيرا للداخلية نتيجة خلاف بينه وبين وكيل الوزارة البريطانى ، من الأمثلة الواضحة فى هذا المجال ·

على أن بعض الكتاب الأجانب لا يودون أن يعترفوا بأن المـــوظفين البريطانيين كانوا فى الواقع يحكمون مصر · فنجد أن « لو » مثلا يحـــاول تشويه هذه الحقيقة حين يقول :

« نرى مما قيل عن طبيعة الاحتلال ، أن الكلام عن أن انجلترا تحكم مصر استنادا الى طابع الاحتلال ان هو الا اساءة استخدام اللغة · فنحن لا نحكم مصر ، ولكننا نحكم حكام مصر » (١) ·

فاذا فرضنا أن هذا هو الوصف الذى ينطبق على النظـــام الذى كان سائدا فى مصر أثناء الاحتلال البريطانى ، فاننا نرى أن « لو » نفسه هو الذى يسىء استخدام اللغة · فليس هناك أى فارق بين أن يحكم البريطانيون مصر مباشرة ، أو من طريق وسطاء من الاداريين المصريين · فالحقيقة التى لايمكن تجاهلها هى أن بريطانيا سيطرت على مصر وحكمتها فترة الاحتلال من طريق الرقابة والتحكم والنصح الاجبارى ·

ويقدم هارولد لاسكى مثلا لكيفية اختيار الموظفين البريطـــانيين الذين تعودت مصر أن تحصل عليهم فى تلك الفترة · فيقول أن التعيين فى ادارة مجلس شركة قناة السويس كان يستعمل دائما كاداة لمكافأة الأعوان السياسيين من رعايا بريطانيا (٢) ·

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٣٣ ·

2. Harold Laski : The American Presidency, (New York : Universal Library, 1949), p. 213.

وجدير بالذكر أن الاحتلال البريطانى لمصر لم يكن شأنه كما كان فى الهند أو بورما مقترنا بتدريب المصريين على شغل المناصب الادارية العليا (١)

كذلك أهمل البريطانيون متعمدين أمر تطوير نظام الحكم المحلى ، حتى يتاح لهم فرض سلطانهم على أرجاء البلاد من طريق حكم مركزى قوى . وكان اهتمامهم بالادارة موجها أساسا للسيطرة على أجهزة الأمن والدفاع والتعليم والاتصالات والمواصلات (٢) . وقد بقيت البيروقراطية بصفة عامة على حالها خلال فترة الاحتلال ، وخاصة بالأقاليم ، دون أن تتقدم كثيرا عن ما كانت عليه فى بداية القرن العشرين .

ويمكن أن نستخلص ستة ملامح هامة للبيروقراطية البريطانية فى مصر خلال تلك الفترة :

١ ـ البيروقراطية البريطانية فى مصر كانت بيروقراطية استعمارية . وبوصفها هذا فقد تعمدت حرمان الرعايا المصريين من التعيين فى المناصب الحكومية الهامة وابعادهم عن تعرف شئون بلادهم ، وعدم اعدادهم لتحمل مسئوليات الادارة فيها .

٢ ـ كانت أهداف البيروقراطية فى مصر مرتبطة أساسا ومتأثرة بأهداف بريطانيا الاستعمارية . ولم يكن هذا مستبعدا ، اذ من طبيعة الأمور أن تنظم البيروقراطية الاستعمارية وتسخر وفقا للأهداف الاستعمارية القائمة وقتئذ . وكان من أسباب قيام واستمرار هذا الوضع أن البيروقراطية البريطانية فى مقدمة الوسائل المستخدمة لتحقيق أهداف بريطانيا الاستعمارية فى النواحى السياسية والاقتصادية .

٣ ـ اتصفت البيروقراطية الاستعمارية فى مصر بالمركزية الشديدة . وكانت المركزية واضحة تماما فى صورتها الرسمية والمادية . ويمكن ارجاع أسباب مثل هذا التنظيم الى العوامل التى يمكن أن تيسر للقوى الاستعمارية

1. Walter Sharp. Op. Cit., p. 148.

(٢) عين أول سردار بريطانى ـ الجنرال هـ. وود ـ قائدا عاما للجيش المصرى عقب الاحتلال مباشرة .

أن تعمل وتسيطر على أمور المستعمرة . فقد كان على الموظفين البريطانيين أن يثبتوا أقدامهم ويؤمنوا اقامتهم فى بلد أجنبى ووســـط مواطنين يحملون لهم مختلف المشاعر العدائية . وكانت رغبة البريطانيين المغتصبين فى البقـــاء بمصر والإقامة على مسافة بعيدة من بلدهم وفى جو معاد لهم ، تضطرهم الى تجميع قواهم . ومن ناحية أخرى لم يكن فى وسع البريطانيين أن يعيشوا فى الأقاليم أو بين المصريين فى الريف .

٤ ـ تسلط الموظفون البريطانيون على الحكومة المصرية ، وملكوا زمام الأمور فى أيديهم معتمدين فى ذلك على تفوقهم العسكرى . وقد لجأوا الى أنواع مختلفة من التصرفات الهمجية والتهديد بقصد ابتزاز الطاعة ،كانت كافية فى حد ذاتها للقضاء على كل معارضة لسلطانهم أو سياستهم أو أشخاصهم ، ولم يكن هؤلاء الموظفون مؤهلين أساسا أو ذوى خبرات كافية لتولى المناصب التى شغلوها وانما منحت لهم المناصب لاعتبارات استعمارية محضة .

٥ ـ أدى قيام البيروقراطية الاستعمارية فى مصر الى ظهور مركز ثقل جديد للسلطة فى البـــلاد فى الفترة التى كانت تتحرك فيهـــا نحو التحرر والاستقلال . وعلى الرغم من اقحام بريطانيا نفسها فى كل الأمور فانها لم تكن مسئولة رسميا أو قانونيا عن تصرفات الحكومة . وقد أدى هذا الموقف الى خلق جو من التوتر وعدم الوضوح فيما يتعلق بأطراف السلطة والمسئولية . فكان يطلب مثلا الى مصر تنفيذ سياسات لم يتح لها حرية اختيـــارها أو تقريرها ، ثم تلام بعد ذلك أمام الرأى العـــام العـــالمى اذا ثبت خطأ هذه السياسات واخفاقها .

٦ ـ وجهت الادارة البريطانية التعليم فى مصر نحو تخريج العدد اللازم من الموظفين . وبذلك لم تكن المعاهد المصرية مهتمة بتنشئة واعداد جيل من المواطنين القادرين على مواجهة مطالب الحياة العملية فى شتى صورها . وترتب على سياسة التعليم هذه أن الشهادات الدراسية لم تكن وسيلة فقط للاختيار للخدمة العامة ، ولكنها كانت ترخيصا لشغل الوظائف العامة بصرف النظر عن كفاية واستعداد الشخص وخبراته وقدراته وباقى اعتبـــــارات الصلاحية الأخرى .

ثالثا : البيروقراطية بعد الاستقلال : ١٩٢٢ ـ ١٩٥٢ :

التطور التاريخى :

جاء دستور ١٩٢٣ خاليا من المبادىء المتعلقة بالتنظيم الادارى للدولة ، وقد اهتم الدستور بالنواحى الأخرى المتصلة بالانتخابات العامة ، وسلطات الملك ، ومسئولية الوزارة · ووفقا لأحكام الدستور كانت مصر معتبرة ـ من حيث الشكل الرسمى ـ دولة ديموقراطية · وقد ترك الدستور ميدان الادارة والتنظيم الادارى لينظمه القانون الدستورى والقانون الادارى ، فكان أن أسهم هذا الوضع فى جعل دراسة الادارة العامة مقصورة على المبادىء القانونية ويتولاها أساتذة القانون · فبقيت الادارة العامة فترة طويلة تدرس فى اطار هذا المفهوم التقليدى ·

وكانت النتيجة الهامة التى حققتها مصر بعد الاستقلال هى التخلص تدريجيا من الأجانب العاملين بالحكومة ، والاستغناء عنهم أولا بأول من الخدمة العامة وتعيين مصريين فى الوظائف التى كان يشغلها الأجانب ·

وفى عام ١٩٣١ ، صدرت مجموعة جديدة من التعليمات مستندة الى تعليمات كانت قد صدرت فى عام ١٩٢١ · وقد فرضت هذه التعليمات قيودا جديدة فيما يختص بالدرجات وعدد الموظفين الذين يلحقون بالخدمة · وعلى الرغم من هذا فان البرلمان لم يكن راضيا عن الموقف لأن مرتبات الموظفين كانت تمتص جزءا كبيرا من ميزانية الدولة · ولم يكن الموظفون أسعد حالا ، فقد كانوا فى حالة من القلق وعدم الرضا نتيجة سوء الأحوال الاقتصادية ، وكانوا يشعرون بعدم الاستقرار الوظيفى بسبب تدخل الأهواء السياسية فى الادارة ·

وكان للحرب العالمية الثانية آثارها السيئة فى الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية · وقد واجهت الحكومة ظروف صعبة عقب الحرب أدت الى اشاعة روح التذمر والقلق بين الموظفين ، وتسرب اليأس الى نفوسهم· وازاء هذا بدأت الحكومة تلجأ الى محاولات يائسة وعفوية لمواجهة الموقف ، فنتج عنها جهد مهلهل غير هادف من عمليات الترقيع والتغيير والتسكين بطريقة مشابهة تماما لما كان متبعا سلفا فى مثل هذه الأزمات· دون محاولات

للتعمق والتنقيب عن جذور المشكلة وعلاجها العلاج الناجح • والواقع أن اصلاح الخدمة العامة لم يكن الاعتبار الأول الذى حفز الحكومة الى العمل ، وان كانت الخدمة العامة قد لحقها بعض النفع من آثار هذه الاجراءات بطريقة غير مباشرة • وانما دفع الحكومة الى هذا الخوف من تذمر الطوائف المختلفة واضرابها عن العمل الى جانب الاضطرابات السياسية ومحـــاولة الحكومة تحقيق كسب سياسى لصالحها الخاص • وفى تقدير الحكومة للموقف صورته على أنه ضجر من المـــوظفين بدخولهم القليلة وحاولت علاجه بمنحهم علاوة غلاء معيشة •

وعلى الرغم من أن هذه المحـــاولات كانت مسكنا مؤقتا للأزمة ، فان الأساس الذى بموجبه وضعت هذه العلاوة لم يكن سليما • ومرة ثانية أصيبت الميزانية العامة بما أثقل كاهلها ، بينما أخفقت العلاوات فى اسكات الموظفين• وأصبح الذين يصيحون بصوت أعلى يحصلون على مزايا أفضل من حيث زيادة المرتبات • وفضلا عن هذا فان الطوائف المختلفة ، والكادرات المتنـوعة التى حواها تنظيم الخدمة العامة بالدولة بدأت تدخل فى منافسة لا تستهدف الصالح العام وانما هدفها زيادة مرتبات أفرادها • وكان الذين يصلون منهم الى السلطات العليا يحصلون على أكثر المزايا وسارت القواعد الخاصـــــة بالمرتبات لا تستند الى أى أســـاس منطقى ، ولا تهتم بالمؤهلات أو الخبرات والسنين الطويلة التى بذلت فى سبيل اكتسابها •

وللحرب العالمية الثانية نتيجة أخرى هامة فى مجال الخدمة العامة • فقد أدت الحرب ضمن ما أدت اليه من تغيير اجتماعى واقتصادى ملموس الأثر فى المجتمع الى انهيار مكانة الوظيفة العامة • فقد أتاحت الحرب فرصا لم تكن متوقعة لكثير من العاملين بقطاع الأعمال والخدمات غير الحكوميـــــة فحققوا أرباحا طائلة ، بينما بقيت المرتبات الحكومية على ما هى عليه ولم تسجل زيادة تستحق الذكر رغم الارتفاع الواضح فى نفقات المعيشة • ولذلك بدأ الشباب يدير ظهره الى الخدمة العامة • ولم يقتصر هذا على خدمات معينة بل امتد الى الخدمات التى كان لهـــا صـــفة الاحترام والمكانة التقليدية كالتدريس مثلا •

وخلال تجربة الحياة النيابية التى بدأت سنة ١٩٢٣ لم تكن الحكومات

تستقر فى الحكم ، وكان ينقص الوزارات الشجاعة أو الوقت أو كليهما لكى تضع البرامج الهادفة لاصلاح الجهاز الحكومى موضع التنفيذ · ويلاحظ أنه منذ بداية النظام الوزارى فى ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ حتى ١٥ مارس ١٩٢٣ ، تشكلت ثمان وعشرون وزارة ومنذ ١٥ مارس ١٩٢٣ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، توالت ثمان وثلاثون وزارة على الحكم فى مصر · وهذا الرقم الأخير يعنى أن متوسط عمر بقاء الوزارة فى الحكم خلال تلك الفترة كان تسعة أشهر ونصفا تقريبا · وفى الواقع كان هم كل حكومة ومشكلتها فى الحكم هو كيف يمكن أن تحتفظ بالحكم (١) ·

وكان لمجلس الوزراء سلطة استثنائية فيما يختص بمسائل المستخدمين· وللأسف قصر استخدام هذه السلطة على الأحوال التى تهدف الى المحاباة والمحسوبية بين أعضاء الأحزاب السياسية ، وقلما استعملت لصالح الخدمة العامة ، أو لاحداث وفر فيها ، أو لزيادة كفايتها ورفع مستواها ·

ومما يجدر ذكره أن الحكومة المصرية فى سنة ١٩٥٠ كانت قد استقدمت خبيرا بريطانيا ، وهو المستر ا·ب سنكر ، ليدرس نظام الخدمة العامة عندنا ويقترح الحلول المناسبة لعلاجه · وقد أعد الخبير البريطانى تقريرا مفيدا فى هذا الصدد · وقد ضمن سنكر تقريره مقارنة بين عدد ومرتبات الموظفين فى حكومة مصر وبين زملائهم بالحكومة البريطانية ، ووجد أن مجموع الموظفين المصريين (بما فى ذلك رجال الشرطة والخارجين عن هيئة العمال) هو ٩٨٥ر٤٤٠ موظفا ، وقد بلغت اعتماداتهم بالميزانية ٧٢٠ر٤٨٢ر٧١ جنيها · وهذا يعنى أن ٢ر٢٪ من السكان كانوا يعملون فى الحكومة فى ذلك الوقت ، وأن حوالى ٣٥٪ من الميزانية كان ينفق على المرتبات الخاصة بموظفى الحكومة · وكانت الأرقام المماثلة فى بريطانيا وقتئذ هى ٣ر١٪ ، ٩٪ (٢) ·

وقد صدر القانون ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بانشاء ديوان الموظفين كما صدر القانون ٢١٠ لعام ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة ·

---

(١) عبد الكريم درويش · البيروقراطية والاشتراكية ، ص ٨١ ·

(٢) أنظر ، تقرير ا·ب سنكر ·

ويلاحظ أن النظام الوزارى الذى بدأ فى مصر سنة ١٨٧٨ بثمانى وزارات رئيسية أضيفت اليه وزارة الزراعة فى ١٩١٣ ، ووزارة المواصلات فى عام ١٩١٩ ووزارة للتجارة والصناعة فى سنة ١٩٣٦ ، ووزارة الشئون الاجتماعية فى سنة ١٩٣٩ ٠ وفى خلال الحرب العالمية الثانية انشئت وزارة للتموين ووزارة للدفاع المدنى ، ثم الغيت هاتان الوزارتان عقب الحرب ، ثم اعيدت وزارة التموين مرة ثانية سنة ١٩٤٨ ٠ وفى سنة ١٩٥٠ أنشئت كل من وزارتى الشئون البلدية والقروية والاقتصاد الوطنى ٠ وبذلك زاد عدد الوزارات التى تكون هيكل الحكومة المركزية فى مصر من ٨ وزارات سنة ١٨٧٨ الى ١٥ وزارة سنة ١٩٥٠ ٠

وفى رأى والتر شارب أن البناء التنظيمى للبيروقراطية فى مصر كان مصمما وفقا للنمط الفرنسى ٠ وان معظم الوزارات لها بناء تنظيمى داخلى نمطى به مستويات افقية والقاب رسمية تماثل نظيرتها بالوزارات الاخرى مثل ما هو معمول به فى النظام الفرنسى ٠ وقد يكون هذا راجعا الى الدور الذى قام به المستشارون واساتذة القانون الفرنسيون الذين دعوا تباعا لمصر بوساطة الحكومات المتعاقبة منذ ايام محمد على ٠

ويمكن ايضا فهم هذا الاتجاه نحو النمط الفرنسى فى التنظيم فى ضوء سياسة التعليم التى كان معمولا بها خلال عهد محمد على ٠ فقد كانت البعثات التعليمية ترسل الى فرنسا ، وكان الدارسون المصريون يتاثرون بطبيعة الحال بنظام الحكم والقانون الفرنسى ٠

ويمكن وصف البناء التنظيمى للجهاز الحكومى خلال هذه الفترة بانه عبارة عن مجموعة من الوزارات تستمتع باستقلال فيما يختص بممارسة نشاطها ويربط بينها بطريقة مرنة مجلس الوزراء وبعض اللجان الأخرى ٠ وقد تميز الجهاز الحكومى فى هذه الفترة بتجميع عدد ضخم من المكاتب والموظفين بالحكومة المركزية ٠ ويقول احد الكتاب فى هذا الصدد ان ٥ر٦٢٪ من الموظفين العاملين فى احدى المراقبات كانوا مكدسين بالمكتب الرئيسى ، فى حين أن ٥ر٣٧٪ فقط منهم كانوا يعملون بالميدان (١) ٠

---

(١) على فؤاد احمد : « الادارة التنفيذية واثرها فى تادية الخدمة العامة » (القاهرة المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الادارية ، ١٩٥٩) ، ص ٦٥ ـ ٧٧ ٠

ومما زاد المشكلة حدة أن الحكومة قلما كانت رياستها موكولة الى رئيس وزراء متفرغ كلية لهذه المهمة • فبدلا من أن يكرس جهوده لمنازلة المشكلات الهامة المتعلقة بمنصبه كرئيس للحكومة ، كان فى العادة يختص بعمل وزارة أو وزارتين الى جانب الرياسة • من هذا نرى أنه من بين ٦٧ رئيس لمجلس الوزراء تعاقبوا على الحكومة فى مصر فى الفترة من ١٨٧٨ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، اختص ٤٥ بمسئولية وزارة واحدة ، و ٢٦ بمسئولية وزارتين الى جانب الرياسة • ولم يقنع سوى ستة منهم فقط بمسئوليتهم كرؤساء لمجلس الوزراء (١) •

والدارس للجهاز الادارى يلحظ ايضا ملامح الازدواج وتضارب الاختصاصات فى العمليات الادارية • وفى داخل تنظيم الوزارة الواحدة يمكن تبين ملامح الخلط والتداخل ، وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية، والمركزية الشديدة لمختلف العمليات ، والافتقار الى الطرق والاجراءات المبسطة لأداء الأعمال ، وغيرها من المشكلات التنظيمية التى تعانى منها معظم الوحدات الادارية بالجهاز الحكومى •

وقد أدى هذا التنظيم للأجهزة الادارية الى قيام عدة أهرامات متجاورة ومتصلة فى شكلها وان كانت مستقلة أو منعزلة فى عملها ، لا يتحقق بينها من التعاون أو التنسيق ألا ما تفرضه الظروف الملحة كالرغبة فى الاحتفاظ بالحكم، أو الكوارث فى بعض الأحيان • ولم يستاثر الرؤساء بالسلطة فقط داخل هذه التنظيمات وانما ضنوا بالاتصالات والمعلومات المفيدة ، واتجهوا نحو تجميع أكبر عدد من العاملين تحت امرتهم فى شغف كبير الى بناء امبراطوريات مستقلة من اداراتهم •

وأصبح الهرم الوظيفى يمثل طبقات من الموظفين مفروضا بعضهم على البعض الآخر فى طريقة تقليدية تشبه الحياة الأسرية ، ولم تقتصر نتائج هذا الوضع السيىء على ارهاق الميزانية ، وانما نتج أيضا عنه ضياع الوقت والجهد وشيوع المسئولية •

والى جانب ما تقدم لم يكن هناك جهاز مركزى للخدمة العامة • فقد

---

(٢) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ص ١١٤ •

أنشىء ديوان الموظفين سنة ١٩٥١ . وكانت وزارة المالية بما لها من الوصاية على الميزانية العامة مسئولة عن شئون التوظف ومع هذا فان هذه الوزارة لم تمارس نشاطا اشرافيا فعالا فى هذا المجـــال مثلما تفعل وزارة الخزانة فى بريطانيا ، فلم يكن هناك موظف دائم متخصص ، مثل وكيل وزارة الخـزانة الدائم فى بريطانيا ، مسئولا عن شئون الخدمة العامة . وعلى العكس كانت كل وزارة معتبرة وحدة مستقلة ولها ادارة مستخدميها التى تختص بشئونهم . وبذلك كانت مسائل المستخدمين فى الدولة شائعة بين ادارات عديدة . وكان مديرو المستخدمين فى معظم الحالات يصلون الى مناصبهم لا من طريق الكفاية ولكن بالتدريج التلقائى من بداية السلم الى نهايته . ومع التسليم بأن بعض مديرى المستخدمين كانوا أشخاصـــا ملمين وقادرين على العمل ، الا انهم وصلوا الى هذه المناصب دون أى تدريب . وكانت المبادىء الحديثة فى ادارة المستخدمين وما يتصل منها بالاعلان والاختيار والتدريبوالاعتبارات الانسانية وما اليها ، غير معروفة لديهم . وبذلك لم تسمح حالتهم باحداث اى تطوير يذكر فى نظام الخدمة العامة . والى جانب هذا كان أغلب العاملين فى ادارة المستخدمين يمثلون فئـــة الكتبة الذين تملك منهم الروتين المعقد وجمـــدت التعليمات البالية تصرفاتهم . وفى ظل نظام كهذا يمكن التنبؤ بنتائجه السيئة من ضياع الوقت والجهد والمال دون أى عائد يذكر .

والواقع أن الحديث عن الخدمة العامة والموظفين لا يمكن أن ينتهى دون الاشارة الى حقيقة هامة ، وهى أن النظام المتبع فى الخدمة كان يعكس أنماط السلوك المتعارف عليها والعوامل والظروف السائدة فى البيئـــة والبنـــاء الاجتماعى المصرى . فقد كانت الخدمة العامة ديموقراطية فى أضيق نطاق . لأنها فى الواقع كانت مقسمة الى بضعة مســـتويات ، بقيت للأسف - وبعد ثلاثين عاما من الحياة الديموقراطية المزعومة - أشد ما تكون انفصالا وتميزا عن بعضها البعض . فقد كان كل من هذه المستويات المنعزلة يمثل فئة من الموظفين الذين مروا بمرحلة تعليمية معينة . وكانت فرص الالتحاق بالوظائف المختلفة متوقفة على فرص التعليم التى اتيحت للفرد . وهذه كانت مرتبطـة بحالته الاقتصادية لا بقدراته واستعداده على نحو ما قدمنا .

وأهم هذه الملامح التى تميزت بها البيروقراطية تبدو فيما يلى :

المركزية : من أبرز سمات البيروقراطية المصرية اتجاهها الشـــديد نحو

المركزية الكاملة . فقد سعت الحكومة المركزية الى اقامة أنظمة مركزية معقدة فى محاولة للسيطرة التامة على أمور البلاد . واستأثر كل رئيس بأكبر قدر ممكن من السلطة ليصبح المتصرف الوحيد فى سائر الأمور . وتفنن الموظفون بالمستويات الادارية المختلفة فى تصميم عديد من التعليمات المسهبة التى تهدف فى النهاية الى اقامة صرح منيع من النظام المركزى .

التعقيد : اتصفت الادارة الحكومية بالتعقيد الشديد والتخلف والتقيد بحرفية التعليمات . فقد صمم الرؤساء فى المستويات المختلفة أنظمة وتعليمات عديدة تهدف كلها الى جمع كل المعلومات والأخبار فى مكاتبهم . وقد عين موظفون للتأكد من تنفيذ اللوائح والتعليمات حرفيا . ونسى هؤلاء عناصر الادارة الهامة الأخرى مثل الاقتصاد والسرعة والكفاية وقد أدى الاهتمام الشديد بالضوابط والتعليمات الى أن يبذل الموظفون فى المستويات المختلفة قصارى جهدهم للظهور بمظهر المتمسكين بتنفيذ اللوائح والتعليمات حتى يتجنبوا غضب رؤسائهم .

وقد أدت هذه الاتجاهات المكتبية الى جذب الأنظار بعيدا عن صلب العمليات الادارية وبعيدا عن تناول المشكلات القائمة ، والى محاولة دفع كل المشكلات والقرارات المتصلة بها الى رؤساء المصالح . وصارت بعض الشعارات الداعية الى الدعة والمسالمة تتردد كثيرا فى أوساط الموظفين ويرضى بها الرأى العام ، وأصبحت أحد معايير التقدم الوظيفى والترقية فى بعض الأحيان ، وكانت مدة الخدمة فى ذاتها فى مقدمة هذه المعايير .

التواؤم : كان التواؤم والطقوس الادارية المرعية أحد أنماط السلوك البيروقراطى التى ظهر أثرها الواضح . وقد أدى هذا الى أن الوسائل أصبحت فى نظر الموظفين غاية فى ذاتها ، ومن آثارها أن معظم الموظفين تقاعسوا عن تحقيق الأهداف ، وصار كل همهم أن يحصنوا أنفسهم ضد مسئوليات العمل الموكل اليهم دون ربط هذا العمل بالأهداف التى تسعى الادارة لتحقيقها . ومن ناحية أخرى فان النظم السائدة والقوانين التى تحكم الموظفين جعلت من العسير جدا فصل الموظف غير الكفء ، أو غير المنتج ، أو المهمل ويمكن ارجاع هذا الحال الى أن الموظفين قد وصلوا الى درجة من الأمن ـ الذى هو أصلا مطلب أساسى للانسان ليعمل وينتج فى رضا وسعادة ـ

تفوق الحد الذى ينقلب بعده الأمن من مطلب ضرورى الى شر يجب تجنبه ٠٠ وكان من المألوف بعد الثورة مع محاولات التغيير العديدة ، أن نسمع قدامى الموظفين من ذوى الافكار التقليدية المحافظة يعارضون التجديد الذي بدأ يسري فى ادارتهم بحجة أن النظام القديم ظل معمولا به خلال العشرين أو الثلاثين سنة الماضية دون أن تغيير ٠٠ وهذا المنطق نفســــه كان من أقوى الأسباب الداعية للتجديد والتطوير وعدم التمسك بالقديم ٠

ومقاومة التجديد والتطوير سلوك طبيعى متى فهم فى اطاره الصحيح٠ فالناس عادة تخاف التغيير لأنه يتحدى ما اكتسبوه من عادات ألفوا ممارستها فمنحتهم الاطمئنان والثقة ٠ بينما التغيير يثير مخاوف الجهل بالمستحدث ، والوقوع فى الخطأ ويزعزع مشاعر الأمن الوظيفى ٠ ولذلك فهو يؤلم من يحدثه ، ويؤلم من يحدث له ٠

دراسة « برجر » للبيروقراطية فى مصر

قام مورو برجر أستاذ العلوم الاجتماعية بجامعة برنستون بالولايات المتحدة الأمريكية خلال ١٩٥٣ ـ ١٩٥٤ بدراسة للبيروقراطية الحكومية فى مصر ٠ وعرض نتائج المعلومات التى جمعها عن مجموعة من الموظفين من طبقة الادارة الوسطى ـ ٢٤٩ موظفا ـ فى كتابة « البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة » ٠

ونظرا لأهمية هذه الدراسة ، من حيث معالجتها لفئة هامة من موظفى الدولة هم الرؤساء ٠ والمشرفون الذين يرأسون ويوجهون غيرهم من العاملين بالجهاز الحكومى ، ومن حيث اتجاه الدراسة الى استخلاص سمات هامة من تحليل بيانات احصائية جمعها الباحث بالاستقصاء والمقابلة لعينة من الموظفين عندنا ، مع محاولة ارجاعها الى أسبابها ، والمقارنة بينهـــــا وبين صـــفات مجموعات الموظفين بانجلترا والولايات المتحدة التى توصلت اليها دراســات سابقة ، رأينا أن نقدم هنا أهم النتائج التى توصل اليها برجر لفائدتها الواضحة فى فهم بعض الاتجاهات البيروقراطية عندنا ، ولأهميتها كدراسة مقـــارنة اتخذت الأسلوب العلمى أساسا للبحث ٠

أولا - اقبال الرجل المتعلم على الوظائف الحكومية :

يبدو من استقراء التاريخ الصلة الوثيقة بين التعليم والوظائف الحكومية منذ عهد محمد على · وقد ازدادت هذه الصلة قوة نتيجة السياسة التى اتبعها لورد كرومر ، وهى ضمان وظيفة حكومية لكل من أتم التعليم الثانوى· وزاد من تشبث المتعلمين بالوظائف الحكومية وتهافتهم عليها ما كان حادثا من ندرة فرص العمل للشباب المتعلم فى مجتمع زراعى آخذ فى التحول ، مما زادهم رغبة فى اتخاذ الوظيفة الحكومية وسيلة لرفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى ·

يؤيد هذا أن ٢٤٩ موظفا مصريا أجابوا على الاستقصاء ذكروا أنهم دخلوا خدمة الحكومة لأسباب اقتصادية ، مقابل نسبة أصغر من بين مجموعتين من موظفى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية · وعندما سئل الموظفون المصريون عما يعجبهم فى الوظائف الحكومية ، ذكر ثلثهم الأمن الاقتصادى ، وهم الذين يعتمدون اعتمادا كليا على مرتباتهم · بينما ذكر ثلث آخر ممن لهم ايراد مستقل أن الرغبة فى الخدمة العامة هى سبب دخولهم خدمة الحكومة· ويلاحظ أن هذا الفريق الأخير كان اكثر تعرضا للغرب ·

ثانيا : التغيرات فى المكانة والهيبة :

كانت الفجوة العميقة التى تفصل بين نفوذ الحاكمين وضعف المحكومين فى الشرق الأدنى هى أساس الوضع الاجتماعى الذى كانت تتمتع فيه الخدمة العامة - كممثلة لسلطة الحكومة - بمكانة رهيبة أعلى منها فى الغرب حيث حدت المسئولية السياسية ،والهيئات الديموقراطية ، والنفوذ الاقتصادى الحر من ذلك الاحساس بالرهبة الذى كان المواطن العادى يشعر به نحو الدولة ·

والنتائج التى توصلت اليها الدراسة تدل على تدهور المكانة التقليدية التى كانت تحتلها الخدمة العامة فى مصر · فقد أوصى أربعة فقط من ٢٤٨ موظفا بالالتحاق بخدمة الحكومة · وقليل منهم يرى أنها تتمتع بهيبة اكبر من سبل العمل الأخرى · وبالرغم من هذه الصورة الباهتة مازال كبار الموظفين في مصر يعتقدون أن الشعب يخشى جانبهم ·

وقد أخذت نسبة كبيرة من الموظفين فى اعتبارها البحث عن سبل اخرى

للعمل قبل الالتحاق بخدمة الحكومة · وهم يعبرون عن عدم رضاهم عن المكانة الاقتصادية التى يمكن لمرتب الحكومة أن يهيئها ؛ ومعظم أولئك الذين يذكرون احتمال تركهم لخدمة الحكومة يعللون ذلك بحاجتهم الى وظائف تدر عليهم دخلا أكبر · ويبدى أكثر من نصف أولئك الذين يتقاضون مرتبات عالية نسبيا انهم لا يمكنهم أن يعيشوا عليهـــــا ، ويعتقد نصفهم أنه يجب على الحكومة الا تضع العراقيل أمامهم فى سبيل قيامهم بأعمال أخرى بعد ساعات العمل الرسمية ·

وفى العينة التى قامت عليها الدراسة لوحظ أن ربع الموظفين قد انتقلوا الى طبقة اجتماعية أعلى ، أى أنهم كموظفين بالحكومة قد أصبحوا يؤدون وظيفة لها مكانة وهيبة أعلى مما كان يتمتع به آباؤهم · ويتوقع الانسان أن تكون هذه الفئة راضية عن خدمة الحكومة ، الا أن هذا الرضا ليس أكثر كثيرا من رضا أولئك الذين لا يعتبرون خدمة الحكومة بالنسبة لهم تقدما من الوجهة الاقتصادية والاجتماعية ·

وكان من نتائج ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فى البـــــداية ، الاسراع بالهبوط بمستوى الهيبة والمكانة التى كانت تتمتع بها خدمة الحكومة · فقد كانت الخدمة العامة أول ما تناولته الثورة بالاصــــــلاح ، وقد قاست بسبب ارتباطها السابق بعجلة النظام الفاسد ·

وربما كانت النتائج البعيدة المدى لنظـــــام الحكم الثورى على العكس تماما · فكلما تقدمت الجهود على طريق الاشتراكية زاد الدور الذى تؤديه الحكومة · وهذا التطور سوف يزيد من نفوذ موظفى الحكومة فى المجـــــال الاقتصادى ، وسيجعل من الصعب وقف توسع الحكومة أو رقابتها · على أنه فى ظل نظام نيابى سليم تقف الرقابة العامة حجر عثرة فى سبيل العوامل التى تؤدى الى زيادة هيبة ونفوذ الخدمة العامة ·

ومع ذلك يوجد عامل آخر قد يرفع من مكانة الخدمة العامة ، الا وهو ما قامت به الثورة من الحد من النفوذ والشهرة اللذين تستمتع بهما الطبقات والفئات الاجتماعية الأخرى ، مثل كبار أصحاب الأطيان والأحزاب السياسية السابقة ورجالها ورؤسائها وانصارها فى الصحافة والحكم ·

وفى النهاية سوف تؤدى جهود الحكومة الحـالية فى سبيل استئصال الفساد ، وارساء الأسس السليمة للتوظف التى تستهدف الكفاية وعدم التحيز، وزيادة الخدمات التى يؤديها موظفو الحكومة نحو الأمة ، الى رفع مكانتهم وهيبتهم · فاذا ما بدأت مكانة الخدمة ونفوذها فى الارتفـاع مرة أخرى ، فستظهر ثانية مسألة الدور الذى تقوم به الأداة الحكومية فى الدولة كما حدث فى مصر من قبل وفى البلاد الأخرى كذلك ·

ثالثا : الولاء للعاملين المهنى والخاص للموظف :

بينما الأمانة والكفاية فى الادارة العامة تتخذان شكل موضوع بحث أخلاقى فى الغرب ، فهما تعتبران فى مصر والشرق الأدنى مسألة اختلاف فى أسس الولاء القديمة والحديثة التى يدين بها الفرد · والمشكلة التى تواجه البلاد العربية ومصر هى تغلغل الأفكار الغربية عن الأمانة والكفاية فى نطاق الحكومة ، فى الوقت الذى تمسك فيه المحكومون بمبادىء الولاء التى يدينون بها للأشخاص والأسر والطوائف ، وهؤلاء المحكومون هم الفئة التى يستمد منها الجهاز الادارى الحكومى رجاله ·

وقد أظهر الاستفتاء أن الوعى المهنى لم يبلغ مداه من حيث الخدمة العامة أو الاهتمام بالمهارة والجدارة ، بل كان يتمثل الى حد بعيد فى صورة اهتمام بالمصالح الشخصية وحماية الذات ·

ويبدو أن كبار الموظفين فى الحكومة المصرية ليسوا على درجة كافية من التجانس من حيث ماضيهم الاجتماعى الاقتصادى ، كما أنهم ليسوا متفقين بدرجة كافية فى نظرتهم الاجتماعية ، وكذلك ليسوا كمجموعة على شىء من القوة للتحكم فى دفة الأمور عن طريق مهامهم الادارية · كما أن الصـفة الرئيسية التى تجمع بينهم هى الاتجاه الى حماية الذات ·

ان المشكلة فى مصر هى الا تجعل الموظف ألعوبة فى يد أولى الأمر ، بعكس الموقف فى الغرب حيث يبدو الاهتمام بتجاوب الخدمة العامة مـع التغيرات فى الحكم وفى النظم الاقتصادية والاجتماعية الحديثة · وللوصول الى مستوى مناسب من الكفاية والاستقلال عن السياسة مما يضمن استقرار الأدارة الحكومية فى مصر يجب أن تتجه تلك الأداة اتجاها مهنيا · وقبل هذا

يجب أن تزداد الفرص الاقتصادية أمام فئة المتعلمين ، ويتسع الدور الذى يمكن أن يؤدوه فى الحياة السياسية ٠

رابعا : المبادأة والاحجام ، مجال السلوك البيروقراطى :

الموظف المصرى شديد الحياء ، يهاب رؤساءه ، وراغب عن التصرف من تلقاء نفسه حتى فى حدود القدر المسموح به ٠

وقد دلت النتائج على أن زيادة استخدام حرية التصرف هى خاصية مميزة لأولئك المتقدمين فى السن من المجيبين ، وأولئك الذين هم فى درجات عالية ، والذين ارتفعت مكانتهم الوظيفية ، وأولئك الراضين كل الرضا عن وظائفهم ، وباختصار أولئك الذين كان تعرضهم أطول لأمثلة السلوك والاتجاهات الغربية ، وللبيروقراطية الغربية ، وشديدى الارتباط بالبيروقراطية فى مصر ٠

وكذلك تدل كثير من البيانات على أن كبار الموظفين الذين أجابوا على الاستقصاء ذكروا ضمنا أن النظام الوظيفى المصرى لم يشجع بصفة خاصة الموظفين الذين يتصرفون من تلقاء أنفسهم ٠ كذلك أبدى المجيبون خشيتهم من القيام بذلك التصرف ، كما أبدوا تفضيلهم لجانب الأمان فى النظام البيروقراطى ٠

وأخيرا اتضح أن الموظفين الذين يشغلون مراكز فنية أقل انتقادا وأكثر خضوعا من أولئك الذين يشغلون مراكز ادارية ٠

الفصل السادس

الثورة الالكترونية والادارة

شهدت السنوات الأخيرة نموا واضحا وملفتا للنظر للنتائج والمكانة والاقتناع المتزايدة الذى يحظى به ما يمكن أن نطلق عليه « **المدخل الكمى أو العلمى** "Quantitative or Scientific Approach" الى مشكلات العالم وهذا النمو جاء أصلا نتيجة الاحتكاك والاتصالات بين عالم الرياضيات وعالم الواقع ·

ومن الواضح أن التطور المستمر فى الحاسبات الالكترونية والنتائج الباهرة المرتبطة باستخداماتها ، قد فتحت شهية الكثيرين على الاقبال على اقتنائها ، بما يجعلنا الآن نقتنع بأننا نواجه ثورة جديدة فى مجال الادارة يمكن أن نسميها « **الثورة الالكترونية** » · فاستخدام الحاسبات الالكترونية أصبح ضرورة من ضرورات هذا العصر ، نظرا لما تؤديه من مهام وما تحققه من مزايا يعجز العقل البشرى عن تحقيقها · وفيما مضى كان تفوق أية دولة يقاس بعدد الفرق العسكرية التى تملكها · واليوم أصبح عدد الحاسبات الالكترونية لدى كل دولة ـ فى نظر الكثيرين ـ هو معيار القياس (١) ·

---

(١) يوجد اكثر من ٥٠ الف حاسب الكترونى بالولايات المتحدة ، ويأتى بعدها ـ عدديا ـ اليابان وبها ٦٧١٨ حاسبا ، وذلك فى عام ١٩٧٠ ·

والشبه كبير بين الحـــاسب الالكترونى « العقل الالكترونى » والعقل البشرى ، وذلك فى طريقة عمل كل منهما • فالانسان لكى يقوم بأى عمليـــة حسابية ، يجب أن تتوفر لديه البيانات التى تخص هذه العملية ، كما يجب أن يكون ملماً بطريقة معينة للحساب أو الحل بعد تخزين المعلومات فى المخ ، وعمل الحساب وفقا للطريقة المناسبة ، ثم اخراج النتائج •

وكذلك الحاسب الالكترونى تتوفر لديه نفس هذه الحواس الثلاث • فعند طلب أى عملية منه يجب :

١ ـ اعطاؤه البيانات والمعلومات المطلوب حسابها عن طريق وحدات الادخال •

٢ ـ اعطاؤه المعلومات الضرورية ـ أمر التشغيل ـ لحل هذه العملية وتخزين المعلومات وعمل الحساب حسب طريقة الحل •

٣ ـ اخراج النتائج عن طريق وحدات الاخراج •

ولذلك فان الحاسب الالكترونى يتكون من وحدات ادخال البيـــانات ، وحدات تخزين البيانات ، ووحدات اخراج البيانات • ومع هذا فيجب أن يكون واضحا أن الحاسب الالكترونى لا يعدو أن يكـــون مجرد آلة يقوم بتحريكها والتحكم فيها الانسان ، ولا يتم تنفيذ أى طلب بواســـطته الا بالأوامر التى يصدرها له الانسان ، موضحا طريقة التنفيذ • وبالتــــالى فان الحـــاسب يحل العمليات المطلوبة منه ويجيب عليها نتيجة بيانات واجابات اختزنت به سلفا وله القدرة الفائقة على استعمالها استعمالا مناسبا • وهو بذلك يردد ما سبق أن لقنه من بيانات ومعلومات •

ولقـــد أصبح استخدام الحاســبات الالكترونية بوجه عام ضرورة من ضرورات هذا العصر ، ونظرا لما يحققـــه من فوائد ومزايا يعجز البشر عن اثباتها ، ولعل أكثرها ارتباطا بمجال الادارة ما يلى :

١ ـ تحقيق أكبر قدر ممكن من الانتاج فى سرعة فائقة ، مع تخفيض التكلفة •

٢ ـ ضمان مستوى عال من الكفاية الانتاجية ، مع ندرة احتمـــالات الخطـــأ ٠

٣ ـ امكان استيعاب وتشغيل البيانات الاحصـــــائية الوفيرة لاجراء الدراسات المختلفة عليها ٠

٤ ـ الارتفاع بكفاءة الجهاز الادارى ، والوصـــــول بالخدمات الى مستوى عال من الدقة والسرعة ٠

٥ ـ امكان متابعة نشاط كافة الوحدات الانتاجية ووحدات الخدمات ٠

٦ ـ تبسيط الاجراءات ، والتحلل من الروتين المعقد ٠

ومن الواضح أن الانفجار الهائل فى البيانات بمعظم دول العالم ، سواء منها المتقدمة أو النامية ، يغرى على المزيد من التوسع فى استخدام الحاسبات الالكترونية ٠ ولذلك فانه من الضرورى للدول النامية بصفة خاصة أن تمنح الدراسات المتعلقة بادخال الحاسب الالكترونى فى اداراتها كل اهتمامها ،حتى لا يصبح مثل هذا التطور باهظ التكلفة ازاء العائد الذى يحققه ، وحتى لا يبقى عاطلا ومجرد رمز للمكانة أو أداة دعائية ٠

وعلى الرغم من المزايا التى قدمناها للحاسب الالكترونى ، فاننا نعرض هنا عددا من التحفظات الهامة عليه :

١ ـ يحتكر صناعة معظم الحاسبات الالكترونية عدد محدود جدا من الدول المتقدمة ، وتحظى الولايات المتحدة بينهـــا بالنصيب الأوفر ، وتقوم بترويجها فى جميع أنحاء العالم ، وتعتمد عليها الدول النامية اعتمادا تاما فى كل ما يتعلق بالحسابات الالكترونية ٠

٢ ـ فى هذا العدد المحدود من الدول ، يوجد عدد محدود أيضا من الشركات الضخمة التى تحتكر الأسرار العلمية لهذه الأجهزة شديدة التعقيد ، وهى بذلك تفرض وصايتها على السوق العالمية وعلى من يقتنون هذه الأجهزة فيبقوا خاضعين لمشيئة هذه الشركات ما بقيت لديهم الأجهزة ٠

٣ ـ المعلومات المتـــاحة بالدول النامية عن الحاسبات الالكترونية وعن استخداماتها ضئيلة جدا وضحلة ٠ ولذلك فان استخدام الحاسبات الالكترونية يؤدى الى تزايد اعتماد هذه الدول على الخبرة الأجنبية فى النواحى الحيوية المتعلقة بالاستخدام والتشغيل والصيانة ٠

٤ ـ الاستخدامات الحالية للحسابات الالكترونية لدينا لا تحقق الاستفادة الكاملة من امكاناتها ، ولا التشغيل الاقتصادى لها · ولذلك فان طاقة هذه الأجهزة لا تستغل الاستغلال الاقتصادى الأمثل ·

٥ ـ من الضرورى قبل ادخال الحاسبات الالكترونية ، اعادة دراسة طرق العمل وأساليبه ونماذجه وبياناته ، وتطويرها جميعا بما يتلاءم واستخدامات الحاسب الالكترونى · كما يجب اعداد وتدريب الأعداد الضرورية من العاملين على هذا النوع الجديد من أساليب العمل ·

٦ ـ يلزم دراسة النتائج التى قد تترتب على استخدام الحاسبات والأجهزة الالكترونية بالنسبة لما قد يؤدى اليه من وفر فى القوى العاملة ، وبصفة خاصة فى المجتمع الاشتراكى حيث تقوم مسئولية الدولة عن تحقيق العمالة الكاملة ·

استخدام الحاسبات الالكترونية فى الادارة العامة

ان استخدامات الحاسب الالكترونى فى مجالات الادارة العامة أصبح لها الآن آثار لا تقل أهمية عن تلك التى جاءت بها الدراسات السلوكية ·

ولا شك أن الممارس العام للادارة عادة ما تواجهه صعوبات فى تناول هذا الموضوع لأن معلوماته عن الحاسب الالكترونى تقتصر على ما يعرفه الشخص العادى ، ولأن ثورة الحسابات الالكترونية التى ما زالت حديثة قد أحدثت وقعها بشدة فى عدد من المجالات من بينها الادارة ·

ومن الملموس أن تكنولوجية تشغيل البيانات Data Processing فى تغيير سريع ومستمر بالدرجة التى لا يمكن الجزم عندها بأن الانجازات التى تصل اليها فى هذا المجال يمكن أن تبقى نافعة فى الغد · وعلى سبيل المثال ، فمنذ وقت ليس ببعيد كان من المألوف أن ننظر الى علاقة الانسان بالحاسب الالكترونى مؤكدين أن الآلة لا يمكنها أن تكون بديلا لتفكير الفرد · وقد أصبح مثل هذا القول موضع تساؤل الآن · وهذا لا يعنى أننا نتطلع الى الادارة وحل مشكلاتها عن طريق الضغط على مجموعة من الأزرار · وحتى

لو أصبح الاعتماد على الآلة ممكنا الى حد بعيد ، فسوف تستمر حاجتنا الى الرجال الأذكياء القادرين على استخدام الآلة واستغلالها بمهارة واتقان٠

وحين نتناول أداء الحاسب الالكترونى فى الادارة العامة فاننا ننظر اليه بعين الاداريين لا المتخصصين ، فى محاولة للوقوف على آثاره بالمنظمات الحكومية ، مع محاولة التنبؤ بما يمكن أن يصل اليه المجال مستقبلا ٠ ولعله من الأوفق أن نبرز المجالات التى يمكن أن يستعمل فيها الحاسب الالكترونى بالحكومة ، مع التقرير سلفا بأن هذه المجالات ليست على سبيل الحصر بسبب الاستخدامات المتجددة التى تتزايد يوما بعد يوم ٠

١ ـ ميكنة العمل الكتابى ٠
٢ ـ اختزان البيانات ٠
٣ ـ استبعاد البيانات غير المطلوبة فى العمليات الادارية ٠
٤ ـ تنسيق العمليات الادارية المعقدة ، كعمليات الطيران ، وأجهزة الصواريخ ٠
٥ ـ تشغيل بيانات البحوث العلمية ٠
٦ ـ التدريب عن طريق المباريات الادارية والنماذج التماثلية ٠
٧ ـ دراسة السياسة والاستراتيجية واتخاذ القرارات ٠
٨ ـ البيانات المتصلة بالأمن والضرائب وما اليها ٠

ومن الواضح أن عددا من هذه الاستخدامات يتداخل بعضها البعض ، مثل اختزان المعلومات ، والتدريب عن طريق المباريات الادارية ، واتخاذ القرارات ٠

أولا : ميكنة العمل الكتابى :

بالرغم من العمليات التماثلية "Simulation" المعقدة التى تتم عن طريق استخدام الحاسب الالكترونى ، فان الاستخدامات الأكثر شيوعا لهذه الأجهزة تتركز فى ميكنة العمل الكتابى الروتينى ، والتى غالبا ما يطلق عليها خطأ « الأوتوميـة 'Automation' » ٠ ذلك أن اصطلاح الأوتومية يتضمن مفهوم الآلة التى تصحح أخطاءها تلقائيا خلال الرقابة الذاتية على عملها

من طريق عملية ردود الفعل أو الاسترجاع "Feedback" التى توفرها دوائر المعلومات ·

والاستخدام الأساسى للحاسب الالكترونى فى هذا المجـــال جاء فى مجالات المرتبات والانتاج وحفظ السجلات ، كما هو الحال فى أعمـــال التامينات الاجتماعية · وبالتدريج امتد استخدام الحاسب الالكترونى الى العمليات الحسابية ليحل محل النظم التقليدية المتبعـــــة فى التبـــويب "Tabulation" والآلات ذات الاستعمال اليدوى كما هو الحال فى مجال حسابات الانارة والتليفونات ·

ثانيا : اختزان المعلومات :

ان اختزان المعلومات فى ذاكرة الحـــاسب الالكترونى أصبحت الآن عملية سهلة بعد تطوير وتحسين الشرائط الممغنطة التى أصبحت مجـــالات استخدامها لا تقع تحت حصر · ويبدو أن الخطوة التالية فى تطوير استخدام هذا الحاسب سوف تحقق نقل البيانات مباشرة من السجلات الى الشرائط الممغنطة دون حاجة الى بطاقات التثقيب ·

ومن الأمثلة المفيدة فى هذا المجال قيام الحاسب الالكترونى بالامداد الضرورى بالمعلومات الكاملة عن الحالات المرضية المسجلة فى بطـــاقات المرضى مقرونة بتشخيص كامل للمـــرض ، واختزان المعلومات المتـوفرة بالمكتبات فى شرائط ممغنطة جنبا الى جنب مع المراجع الخاصة بها ·

ثالثا : استبعاد المعلومات غير المطلوبة :

فى بداية الأخذ بنظام تشغيل البيـــانات "Data Processing" كان هناك قلق بالنسبة لما يمكن أن تؤدى اليه البيانات الكثيرة من اغراق الادارة فى بحرها · ذلك أن الأخذ بهذه النظم يؤدى فى كثير من الأحيـان الى جمع بيانات ضخمة قد لا تكون الادارة فى حاجة الى جانب منها ·

والادارة عن طريق استبعاد المعلومات غير الضرورية أحد سبل مواجهة هذه المشكلة · وهذا الأسلوب يمكن من اعفاء المديرين من البيانات الزائدة عن الحاجة ، وامدادهم فقط بما هم فى حاجة اليه منها · وهنا يمكن أن

تستخدم الأجهزة التى تعتمد علي « الأوتوميشن » والتى تقوم تلقائيـــا بتصحيح نفسها دون تدخل العنصر البشرى ، وبذلك يمكن مراجعة البيانات قبل أن تستخدمها الادارة فى اتخاذ القرارات ٠

رابعا : التنسيق بين العمليات المعقدة :

أحد المجالات الهامة فى استخدام الحاسب الالـكترونى للتنسيق بين العمليات المعقدة هو المثل الذى نجده فى عمل القوات الجوية ، حيث يؤدى الحاسب الالكترونى دورا هاما فى الرقابة والتحكم والتوجيه للطـــائرات والصواريخ ، وكذلك فى عمل غرف عمليات الدفاع الجوى التى تدار بطريقة شبه اليـــة ٠

خامسا : تشغيل البيانات الخاصة بالبحوث :

أصبح من الممكن الآن أن يؤدى الحاسب الالكترونى فى ثوان قليلة عمليات احصائية كانت تستغرق أياما وشهورا من العمل اليدوى ٠ وكثير من الانجازات التى حققتها الأبحاث فى مختلف فروع العلم لم تكن لتتم بدون الحاسبات الالكترونية ٠ فتحليل العناصر المعقدة الذى لم يكن متاحا عمليا فى الماضى نظرا للوقت الطويل الذى يستغرقه والتكاليف الباهظة التى يتطلبها، أصبح من الممكن الآن انجازه فى ساعة أو ساعتين ٠

كذلك يمكن تحليل مادة البحوث العلمية المستفيضة بكل دقة وتركيز وعمق ، واستخدام مداخل عديدة لدراستها بدلا من الاعتماد على عدد محدود من المتغيرات ٠

سادسا : التدريب باستخدام المباريات الادارية والنماذج التماثلية :

أصبح للتدريب باستخدام الحاسب الالكترونى اكثر من مجال ٠ فقد يكون التدريب على الادارة واتخاذ القرارات ، وقد يكون التدريب على النظم وبينما تبدو الرابطة واضحة بين الاثنين الا أنهما مختلفان ٠

فالتدريب على الادارة واتخاذ القرارات اساسه المباريات الادارية ، التى تتطلب ادخال متغيرات مختلفة على المواقف الادارية ، ثم استخدام هذه المتغيرات فى تدريب القادة على عملية اتخاذ القرارات الادارية ٠ كالمتغيرات المتصلة بالأسعار ، والانتاج ، والعمالة وأبحاث السوق ، والمواد الخـام ،

ومواقف الشركات المنافســــة ، الخ (١) • بينما التـــدريب على النظم "System Training Program" وسيلة لتمثيل المواقف الخاصة بالدفاع الجوى بطريقة واقعية ، مع حساب معدلات الأداء وتسجيلها • وهذا الأسلوب يمكن المسئولين عن عمليات الدفاع الجوى من التقييم السريع لقـــدراتهم الدفاعية وتحسينها •

سابعا : دراسة السياسة والاستراتيجية واتخاذ القرارات : •

فى مقدمة الاستعمالات المفيدة للحاسب الالكترونى المعاونة فى رسم السياسة العامة عن طريق النمـــاذج التماثلية "Simulation Models" فيصمم النموذج فى صورة صالحة لاستخدام الحاسب • وفى هذا النموذج توفر كافة البيانات والمتغيرات ـ سواء سياسية أو اقتصادية أو اجتماعيـة •• الخ ، التى يمكن فى ضوئها اتخاذ قرار معين • ومن الأمثلة فى هذا الصدد ما أجراه معمل أبحاث النظم فى مؤسسة راند بالولايات المتحدة • فقد قام بتحليل لعملية اتخاذ القرارات عن طريق نموذج تماثلى شامل لأحد مراكز الدفاع الجوى ، يعمل به ٣٠ فردا خلال فترة زمنية استغرقت بضعة شهور • والنتائج التى يمكن الحصول عليها من مثل هذه الدراسة تفيد فى ترشيد عملية اتخاذ القرارات •

ثامنا : مجال الأمن والضرائب :

يزداد استخدام الحاسب الالكترونى فى مجالات الأمن العـــام التى تتطلب الوقوف على معلومات عن الأشخاص والجرائم • ويقوم عدد من ادارات الشرطة فى الوقت الحالى بدراسات لاستخدام الحاسب الالكترونى فى تزويد رجال الشرطة بمعلومات فورية وهم بمكان الحادث عن الأشخاص ونشاطهم الاجرامى • كذلك تعتمد ادارات الهجرة والجوازات والجنسية فى بعض الدول على الحاسب الالكترونى للحصـــول على معلومات فورية عن الأشخاص الممنوعين من مغادرة البلاد ، أو أولئك المطلوب ترقب وصولهم • وهذا الأسلوب يؤدى الى سرعة الكشف عن هؤلاء الأشـــخاص والامداد بالمعلومات المسجلة عنهم (١) •

---

(١) كان أول استخدام للحاسب الالكترونى فى التدريب عن طريق المبـــاريات الادارية فى عام ١٩٥٦ • وقد استخدم جهاز (I.B.M. 650) لهذا الغرض • أنظر :
J. Kibbee, C. Craft and B. Nanus, Management Games.
(N.Y. : Reinhold Publishing Co., 196), p. 7.

ويستخدم الآن نوع من الحاسبات الالكترونية ، التى تستعمل وتختزن البيانات والمعلومات الواردة من البنوك والشركات وجهات التوظف ومصادر الدخل الأخرى • وهذه البيانات يتم مراجعتها الكترونيا علىاقرارات الضرائب المقدمة من المولين للتاكد من صحتها • وباستخدام هذا الأسلوب المتطور فى عمل ادارات الضرائب أصبح من الممكن الآن مراجعة جميع اقرارات الضرائب التى يقدمها المولون • أى أن المراجعة الآن تتم بنسبة ١٠٠٪ بفضل الحاسبات الالكترونية ، بعد أن كانت تقتصر عادة على عينة عشوائية لبعض اقرارات المولين ، أما معظم الاقرارات فكان من المتعذر عمليا مراجعتها (١) •

الأجهزة الالكترونية ونظرية النظم العامة

ظهرت أخيرا فى مجالات الفكر الادارى ردود فعل مضادة للاتجاهات الداعية الى « الشرنقة » داخل المنظمات ، تلك الاتجاهات التى نمتها الدعوة الى تقسيم العمل ، وأفكار تايلور ، والاتجاه نحو التخصص ، والتى من نتائجها الاتجاهات الانعزالية بين الأقسام والوحدات المتخصصة داخل المنظمة الواحدة • وهذا اللون من الفكر الذى يطلق عليه « نظرية النظم العامة "General Systems Theory ينطلق أساسا من نمو الوعى بأن المعرفة المتخصصة ان هى فى واقعها الا جزء من كيان ضخم ، أجزاؤه مترابطة ومتداخلة غير مستقلة أو منعزلة • ومن ثم فان فهم أى مرحلة من مراحل

---

(١) أعلن د • مانفريد شربير مدير شرطة مدينة ميونيخ الالمانية عن نجاح استخدام أول حاسب الكترونى فى دوائر الشرطة الالمانية فى كشف الجرائم وضبط المجرمين والهاربين من وجه العدالة • وقال مدير الشرطة أن الحاسب الالكترونى ساعد على اكتشاف ما يقرب من ١٥٠٠ جريمة خلال خمسة أعوام ، والقاء القبض على ٧٥٪ من الذى ارتكبوا هذه الجرائم بعد أن عجزت دوائر الشرطة والأمن الداخلى عن كشف اسرار هذه الجرائم • كذلك تمكن الحاسب الالكترونى من اكتشاف ٣٣٩ جريمة سرقة، و ٧٠ جريمة قتل او تهديد بالقتل ، و ٣٨٩ حادثة مخالفة قانونية ، و٥٦ حادث اعتداء على موظفين و ١٤ عملية تهريب • والغريب أن الجهاز الالكترونى لا يحتاج سوى القليل من المعلومات الواضحة عن الجريمة وبعض أوصاف مرتكبيها مثل لون الشعر والطول والعلامات المميزة •

انظر صلاح جلال : « استخدام العقل الالكترونى فى كشف الجرائم » ، (جريدة الاهرام ، ١٩٧١/٨/٢٥ • ص ٢٠) •

التخصص وادارتها قد تعتمد على بيانات ومعلومات ومعرفة ومهارات تتصل بتخصصات أخرى • وقد أسهم فى تنمية هذا الفكر ازدياد اليقين بأن المعرفة أصبحت شيئا مركبا ومعقدا ، وأن مقتضيات الأمور تتطلب منا أن نتنبه دائما لادراك أى تشابه أو عموميات لها آثارها على عملنا وعمل المنظمات •

وبينما ظهرت حركة النظم العامة أولا بين المهندسين ، فانها قد امتدت الى مجالات الفكر بين علماء الاجتماع وعلماء النفس • وقد انتشر هذا الاتجاه خلال الستينات نتيجة تطورين هامين (١) :

الأول : تكنولوجية المعلومات •

الثانى : تكنولوجية الاتصالات •

ولسنا بحاجة لأن نؤكد الارتباط بين هذين التطورين • فالاتصالات فى مفهومها وكعملية تتضمن انتاج وتوفير البيانات والمعلومات الضرورية ونقلها أو تبادلها واذاعتها • والمعلومات من ناحية أخرى هى مادة الاتصالات وجوهرها •

السيبرنطاقية "CYBERNETICS" (٢)

ظهرت حركة النظم العامة "General Systems Movement" مع ظهور « السيبرنطاقية » التى تعتمد على تكنولوجية المعلومات • فقد أظهرها نوربرت فينر "Norbert Wienor" الذى وضع هذا المصطلح عنوانا لكتاب أصدره عام ١٩٤٧ وفيه عرف فينر « السيبرنطاقية » بأنها « علم التوجيه وعمليات الاتصال فى الكائنات الحية وفى الآلات » •

وقد يبدو هذا التعريف العام لأول وهلة غامضا ، ولا يضيف جديدا لغير المتخصص • ولكنه فى الحقيقة ينطوى على معنى عميق ، لأنه يصف علما لم يعد من الممكن للانسان أن يستغنى عنه ـ ككائن بيولوجى ـ لا يملك السيطرة

---

1. J. Pfiffner and Presthus : Op. Cit., p. 241.
2. Norbert Wiener : Cybernetics (N.Y. : John Wiley and Sons. Inc., 1948).

على زمانه ومكانه دون ابتداع آلات تنهض بمهام التحكم والتوجيه بدلا عنه· فهل يملك الانسان مثلا بقدراته الذهنية المجردة اصدار تعليمات الى صاروخ ينطلق فى الفضاء على مسافة مئات الآلاف من الكيلومترات · وهل يستطيع أن ينفذ بمداركه ليرى بعينيه ويلمس بأصابعه ما يجرى فى قلب نواة الذرة ؟

ان « السيبرنطاقية » تجيب على مثل هذه التساؤلات والكثير غيرها · وهى واحدة من تلك الأساليب الحديثة التى لهـــا أثر واضح على عمل المنظمات وادارتها وهى تحمل فى مضمونها الأجهزة الالكترونيـــة المعقدة ، التى تتيح بطريقة أوتوماتيكية وباستمرار حساب ، ومراجعـــة ، وتصحيح العمليات التى تتم آليا · ولهذا السبب يطلق عليها « العقل المفكر » للمصنع الآلى ·

وحينما وضع فينر هذا المصطلح ، كان يعالج بيانات فى مجـــالات الهندسة الكهربائية · ثم استخدمت أفكاره بعد ذلك فى مجـــالات النظم الاجتماعية والادارية ·

والفكرة الأساسية فى « السيبرنطاقية » هى أن البيانات ، والمعلومات، هى الموجه والمنظم الأساسى للسلوك ، سواء سلوك الآلة أو الفـــرد · وأن الرسالة هى الاشارة التى تثير وتحكم التصرفات داخل النظام القائم سواء فى المنظمة أو الفرد ، وأنه توجد ردود فعل أو استجابات متبادلة للرسائل · والمثل الذى يوضح هذا المفهوم فى حياتنا اليومية العادية هو «الترموستات» أو منظم الحرارة ، الذى توجد بداخله مقاومة تمكن من تنظيم درجة الحرارة تلقائيا رغم التغيير الذى يطرأ عليهـــا · وهذا مثل مبسط للغاية ، لأن « الترموستات » نظام مغلق ومعزول عن المؤثرات الخارجية · بينما الادارة العامة على النقيض تتعامل مع نظم مفتوحة ، تتأثر بعوامل ومتغيرات لاحصر لها ، بما فى ذلك المشرعون ، والجماعات الضاغطة ، والظروف الاقتصادية والاجتماعية ·

وعلى الرغم من أن « السيبرنطـــاقية » لا يمكن أن تكون بديلا للحكم الشخصى والتفكير الخلاق ، فانها يمكن أن تقوم بأداء عدد من المهام الذهنية الروتينية · وهى بذلك تعفى العنصر البشرى منها ليتفرغ لمهام بناءة وخلاقة·

فضلا عن هذا فانها يمكن أن تؤدى مهاما روتينية بسرعة خيالية لا قدرة للبشر عليها ، وبدقة متناهية ، وفى توقيت معلوم ، وبنفقات أقل مما يمكن أن يتكلفه البشر ٠

ونخلص مما تقدم بأن « السيبرنطاقية » تتضمن احلال الأجهزة الالكترونية محل الانسان فى اجراء عمليات ذهنية تتصل بالحساب والمراجعة والتحكم والتوجيه ٠ وهى بذلك تتضمن علم استخدام وتحديد وتصنيف واثراء قوانين الحركة التى تحكم نشاط الآلات والكائنات الحية ، كوسيلة لاختراع آلات تنهض بعمليات التوجيه الآلى ، وتملك القيام بوظائف فى بيئات مكانية وزمنية تحول حدود وكفاءات الانسان البيولوجية دون وصوله اليها أو تكيفه معها مباشرة ٠

وفى عصر أصبحت الآلات فيه تحل محل العمليات الذهنية والعقلية التى ينهض بها الانسان ، أصبح من المحتم على الانسان أن يوسع من مداركه وأن يزيد من استثمار ملكاته العقلية ٠ وأصبح فى مسيس الحاجة الى ثقافة عامة ، لا تقتصر على تخصص بعينه ، والى تجديد معلوماته باستمرار ، والى مباشرة أعمال كثيرة التنوع ٠ وبذلك يكتسب منهجا يؤهله لملاحقة التغيير المستمر ، ويجعله أكثر قدرة على رؤية المنظمة فى اطار فكرة النظم العامة ٠

ردود الفعل ، أو المعلومات المرتدة : "FEEDBACK"

وحينما نناقش التطور الثانى فى حركة النظم العامة ، نجده يهتم بعملية ردود الفعل أو المعلومات المرتدة "Feedback" خلال عملية الاتصالات٠ وهذه تعنى أساسا نقل الرسائل الى مراكز اتخاذ القرارات ، وتبادل وتفسير المعلومات والقرارات ٠ وهذا العنصر بالذات يهم دارسى الادارة لأنه يمكنهم من اعادة التفكير والتخطيط المتصل بالبرامج وسير العمل والقرارات نتيجة للمعلومات الجديدة المرتدة ٠

وقد أصبح من الممكن عن طريق استخدام الأجهزة الالكترونية الخاصة بتشغيل البيانات "Electronic Data Processing" ، جمع وتخزين كميات ضخمة من البيانات والمعلومات التى يمكن تسجيلها ٠ بحيث تعطينا

هذه الأجهزة ردودا على استفسارات بنفس السرعة التى تقع بها الأحداث. فيمكن مثلا للمسئول عن غرفة الدفاع الجوى أن يأخذ البيانات الضرورية عن أى طائرة تظهر على شاشة الرادار من الجهاز الالكترونى الخاص بالدفاع الجوى فى نفس اللحظة التى يطلبها .

وهذا التطور فى نظم الاتصالات يرتبط بالتفسير البيولوجى الذى افترضه فينر (١) . فالمخ فى جسم الانسان تصله باستمرار رسائل من أجزاء الجسم المختلفة . ولذلك فان عملية الاتصالات عملية مستمرة فى الجهاز العصبى . وهى تتمثل فى رسائل متجهة الى المركز أو الهدف ، ورسائل للانجاز . وخلال ذلك تحدث عملية تكيف سريعة ومستمرة نتيجة للمعلومات الدقيقة والمتجددة .

والذى يحدث فى جسم الانسان يمكن أن ينطبق على التشغيل السليم للمنظمة . والفرق بينهما أن الجهاز العصبى داخل الجسم يعمل كشبكة اتصالات على درجة عالية وفائقة جدا من الدقة . بينما تعتبر الاتصالات داخل المنظمة بدائية بالنسبة له .

ونتيجة للتطور التكنولوجى خلال السنوات الأخيرة فى عملية تشغيل البيانات ، والقدرة المتزايدة على الاتصال السريع ، أصبح من الممكن استنباط نظم فعالة لتوفير ردود الفعل أو المعلومات المرتد "Feedback" تقترب من تلك التى تعمل داخل الجسم البشرى . وهذه النظم تحوى قنوات الاتصال اللازمة لنقل ردود الفعل أو المعلومات الجديدة المرتدة الى المراكز المعنية أو الخاصة باتخاذ القرارات (٢) .

---

1. Norbert Winer : The Human Use of Human Beings, (New York) Double Day and Company, Inc., 1954).

(٢) محمد فهمى أحمد : مشكلات « التنسيق والاتصالات » القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، ندوة فى ١٩٦٥/٢/٢٢) .

أثر الحاسبات الالكترونية على الادارة

مازال الأثر الكامل للحاسبات الالكترونية على الادارة موضع الدراسة. وربما مضت بضعة سنوات أخرى قبل أن يتم تقييم هذا الأثر . ومع ذلك يمكن تأكيد عدد من الآثار التى تركها الحاسب الالكترونى على الادارة العامة .

أولا : فيما يتعلق بنظرية التنظيم :

ان دور الحاسب الالكترونى فى الادارة قد عزز الاتجاه نحو العودة للنظرية التقليدية فى التنظيم . ففى مقدمة الاعتبارات الناجمة عن استخدامه تزايد الاهتمام بالتنظيم والبناء الرسمى للمنظمة .

ولذلك ظهرت اتجاهات حديثة تدعو الى تقدير النموذج التنظيمى المثالى الذى وضعه ماكس فبر ، والى الاقتناع بالآراء التى سبق أن أبداها كل من جوليك وايرويك بصدد التنظيم الرسمى ومكوناته وخصائصه . ويقول دعاة العودة الى هذه النماذج أنها قد أحرزت انتصارات جعلتها تصمد فى وجه الانتقادات التى وجهها اليها العلماء فى مجال الدراسات السلوكية . وكان أساس النقد أن السلطة والنفوذ والتدرج الرئاسى أمور مشكوك فيها لارتباطها بالتنظيمات العسكرية والكتابية المعتمدة على التسلط من أعلى .

وقد امتد هذا الاتجاه الناقد الى أعمال تايلور والادارة العلمية . ويؤمن أصحاب هذا الفكر بوجود ارتباط وثيق بين « التايلوريزم "Taylorism" وبين بحوث العمليات القائمة أصلا على استخدام الحاسب الالكترونى .

ثانيا : أفاق جديدة فى البحث :

كان من نتائج التوسع فى استعمال الحاسبات الالكترونية ، توسعا هائلا فى آفاق البحث العلمى . فالحاسب الالكترونى لم يعد يسجل المعلومات ويختزنها فحسب ، وانما يقوم أيضا بعمليات التحليل الرياضى التى كانت تحتاج فى الماضى الى أيام طويلة من عمليات الحساب اليدوى ، أو باستعمال الآلة الحاسبة المكتبية التقليدية . فهذه العمليات لم تعد تستغرق الآن اكثر من بضع ساعات . كذلك أصبح من الممكن الآن القيام بالعمليات التى كان

البحوث العلمية المفيدة ، وأصبح من الممكن اجراء الدراسات التى تعتمد على

أساس هذا التطور يتركز فى قدرة الحاسب الالكترونى على تنـــاول
أعداد لا حصر لها من المتغيرات . وبذلك أصبح عاملا حاســـما فى اجراء
يتعذر القيام بها من قبل والتى كانت تحتاج الى أعداد ضخمة من العاملين
بيانات واحصاءات وفيرة فى زمن وجيز وبجهد محدود .

ثالثا : اتخاذ القرارات :

نالت عملية اتخاذ القرارات عناية بالغة من علماء الاجتماع وعلماء الدراسات السلوكية خلال العشرين سنة الأخيرة . وقد تركز الاهتمام أخيرا على الدور الذى يمكن أن يؤديه الحاسب الالكترونى فى عملية اتخـــــاذ القرارات .

وقد أثبتت التجارب التى أجريت فى هذا الصدد أن الحاسب الالكترونى قد حسن كثيرا من عملية اتخاذ القرارات فى بعض المنظمات . وأن تحسينات أكثر أهمية قد حدثت حينما ركزت الجهود على توفير أكبر قدر من البيانات التى يتطلبها القرار فى النموذج الذى يعمل عليه الحاسب . وكذلك استخدمت قدرة الحاسب على توفير البيانات الملائمة لاتخاذ القرار . وكانت مثل هذه البيانات من قبل اما مستحيلة تكنولوجيا ، أو كان الحصول عليها عملية غير اقتصادية (١) .

رابعا : التغير فى الهيكل التنظيمى :

أدى استخدام الحاسب الالكترونى فى بعض المنظمات الى نوع من التكامل التنظيمى ، نتيجة زيادة الفاعلية الادارية فى معالجة البيـــانات . وعلى سبيل المثال كانت احدى المنظمات لها ثلاثة أقســـام وثلاثة سجلات للحفظ ، وباستخدام الحاسب الالكترونى نجحت فى تجميع كل البيانات فى سجل واحد وأصبحت بذلك قادرة على القيام بكل العمل فى نطـــاق وحدة ادارية واحدة .

---

1. Michigan State University Business Topics, (Summer 1967), pp. 61-68.

وكذلك فان احدى المؤسسات التى كان تنظيمها يحوى عددا من الأقسام موزعة فى عديد من المناطق الجغرافية ، اصبحت بفضل استخدام الحاسب الالكتروني ـ قادرة على أن تستغنى عن الأقسام الاقليمية ، وتتخذ القرارات مركزيا بسبب توفر البيانات الكاملة المتجددة لديها بالمركز ٠

ويتوقف حجم التغييرات التنظيمية نتيجة استعمال الحاسب الالكترونى، الى درجة كبيرة على مدى التقدم فى فن البرمجة وبناء النموذج ٠ ويمكن أن نتوقع أنه كلما أمكن تطوير نماذج أكثر دقة وتكاملا فى القرارات فانه سوف يصاحبها ادماج فى الوحدات التنظيميـــــة وفى نفس الوقت كلما تحولت القرارات من المديرين الى الحاسب ، كلما أصبح المديرون قادرين على توسيع نطاق اشرافهم وادارة وحدات أكبر وأكثر تعقيدا ٠

خامسا : الاتجاه الى المركزية :

من المعروف أنه فى مقدمة دوافع الحركة نحو اللامركزية فى الخمسينات، صعوبة الادارة المركزية عندما يتضخم حجم المنظمات ويتعقد ٠ وقد أدى الحاسب الالكترونى الى اضعاف الحـــاجة الى لامركزية اتخاذ القرارات بسبب قدرته الفائقة على تشغيل البيانات ٠ ومن ثم توجد أمثلة فى المنظمات التى استخدمته تعزز الرجوع الى مركزية القرارات ٠ مثال ذلك أن شركة تأمين كانت تتخذ قراراتها من قبل بشأن قيمة الوثائق الخاصة فى المكاتب الفرعية ، ثم نقلت هذا العمل الى المكاتب المركزية كما نقلت مؤسسة للبنوك جزءا من قرارات تقييم القروض من الفروع الى البنك المركزى ٠

وتدل الأبحاث التى أجريت فى هذا الصدد على عدد من المؤسسات أنها قد تحولت تحولا كبيرا نحو المركزية ، أو أنها استغنت عن تحول كبير نحو اللامركزية بسبب تزايد حجم العمل نظرا لاستخدام الحاسب الالكترونى (١)٠

ويرى عدد من الباحثين أن استخدام الحاسب الالكترونى سوف يودى الى تحول الشكل الهرمى المألوف للمنظمات الى شكل أشبه بالنـــــاقوس ، نتيجة تغير الاتجاه فى توزيع السلطة داخل المنظمة ٠ وســـوف تقل أعداد العاملين بمستويات القيادة الوسطى نتيجة الاتجاه المتزايد نحو الاعتماد على

---

(١) المرجع السابق ٠

الأجهزة الالكترونية فى عمليات الاتصال · والتجمع الذى سوف يتم عند قمة القيادة سوف يعكس سمتين هامتين (١) ·

الأولى : الزيادة الواضحة فى أعداد العلميين والمهنيين والفنيين ·

الثانية : مناخ موائم للاعتماد المتزايد على الاستشارات التى يقدمها هؤلاء ، ورفضهم قبول أساليب السلطة التقليدية ·

سادسا : قسم البيانات :

بالاضافة الى الأثر التنظيمى للحاسب الالكترونى ، فان قسم البيانات يتعرض بالذات الى كثير من التغيير فى وضعه · فهو فى ظل الوضع العادى يتبع بصفة عامة نفس التقسيم التنظيمى الذى تتبعه الوظائف المساعدة الأخرى مثل الأفراد أو الشئون الادارية · ولكن مع استخدام الحاسب الالكترونى يتحمل قسم البيانات المسئولية عن تنسيق البيانات وتصميم نماذجها ، والتنسيق بين الأنشطة فى الوحدات الأخرى · وفى ظل هذه الواجبات الجديدة يسود الاتجاه نحو نقل قسم البيانات الى مستوى تنظيمى أعلى ، والى منحه المزيد من الاستقلال ·

سابعا : شئون الأفراد :

ان التغيير الأساسى الذى لحق ادارة القوى العاملة نتيجة استخدام الأجهزة الالكترونية ، يعكس الاتجاه المتزايد نحو نظام الصلاحية والجدارة "Meritocracy" · ذلك أن عصر الحاسبات الالكترونية و «السيبرنطاقية» قد ساعد على اظهار مزيج متزايد يضم العاملين من المهنيين والفنيين والاداريين · والواضح أن الطلب على هذه الفئات يفوق العرض · كما أن مضمون الوظائف وواجباتها فى تغيير مستمر نتيجة حركة التغيير السريع التى يمر بها عالم اليوم · وهذا يعزز تزايد الطلب على الشبان ذوى العقول المفكرة التى يمكنها مواجهة تحديات تطور تكنولوجى دائم الحركة ·

ولكن هل معنى هذا أن الأشخاص الذين يشغلون مناصب قيادية ادارية فى الوقت الحاضر ، يتحتم عليهم أن يتحولوا الى التخصص فى تكنولوجية الحاسبات الالكترونية ؟ لا نعتقد هذا ، لأن الصفات والخصائص والمهارات

---

2. J. Pfiffner and Presthus, Op. Cit., p. 246.

القيادية » والكريزماتية "Carismatic" التى تجعل من الرجال قادة سوف تبقى الحاجة اليها دائما ملحة بالرغم من التطور والتقدم التكنولوجى • ومع ذلك فمن الطبيعى كلما تعقدت ادارة المنظمات وتقدمت تكنولوجيا ، أن تتزايد الحاجة الى برامج تدريب وتنمية القادة بهدف ربطهم بحقائق التغيير المستمر من حولهم • وبذلك لا يفقد الاداريون مكانتهم أو صلاحيتهم ، ويظلوا مرتبطين بالمناخ الذى تسود فيه مظاهر التقدم التكنولوجى •

لعل أهم تساؤل يرد الى الأذهان فى صـــدد استخدام الأجهزة الألكترونية هو : هل يؤدى استخدام هذه الأجهزة الى الاستغناء عن جانب من القوة البشرية القائمة بالعمل فى الوقت الحاضر ؟

لقد كان هناك تخوف فى بداية عصر استخدام الأجهزة الالكترونية من آثارها المرتبطة بالقوى العاملة ، والجوانب الاجتماعية والاقتصادية بصـفة عامة • ومع ذلك فالواضح أن النتائج الاجتماعية والاقتصـــادية للأجهزة الالكترونية ـ مثل غيرها من التطورات التكنولوجية السابقة ـ لها جدواها وآثارها الطيبة •

واستخدام الأجهزة الالكترونية لا يحقق فائضا فى القوى البشرية أو يؤدى الى توفير جانب منهما كما يعتقد البعض • والذى يحدث فى معظم الحالات هو تحول فى نوعية العمل الذى يؤديه الأفراد الحاليون ، فيقـــوم جانب منهم بالتجهيز والتشغيل ، وجانب آخر بأعمال جديدة ذات طبيعـــة تحليلية لدراسة البيانات والاحصاءات وتحليلها واستخلاص النتائج •

خاتمـــة :

نخلص من العرض السابق بأن الأجهزة الالكترونية ، وبصفة خاصة الحاسب الالكترونى ، لها آثارها على الادارة • هذه الآثار تتضح جليا فى مجالات نظرية التنظيم ، والبناء التنظيمى ، والبحث العلمى ، واتخـــاذ القرارات ، والاتجاه الى المركزية ، وحجم وتبعية وحدة البيانات ، وشـئون الأفراد •

والمتوقع أن استخدام هذه الأجهزة سوف يعفى القادة الاداريين من

عديد الأعمال العادية والمتكررة ، بما يمكنهم من استغلال وقتهم وطاقاتهم فى أمور على مستواهم · كذلك يؤدى الحاسب الالكترونى دورا هاما معـاونا لهؤلاء القادة فى اتخاذ القرارات ، والادارة بطريق الاستثناء بما يجعلهم يركزون اهتمامهم على الأمور الأكثر أهمية والتى هى من صميم اختصاصهم فعــــلا ·

ويثور التساؤل عن مدى ما يمكن أن يؤدى اليه استخدام الحاسبات الالكترونية فى تنمية وسيطرة فئة جديدة متخصصة فى هذا النوع من العمل، يطلق عليها « الكومبيوتوقراطية "Computocracy" » وهذه الفئة تحتكر المعلومات الهامة فى مجال استخدام الحاسبات الالكترونية وتشغيلها ، ولديها معظم أسرار المهنة ، وتجعل من الصعب على غير المتخصصين الدخول الى دائرتها (١) ·

والذى نلمسه فى الحياة العملية أن من يتحكم فى نظـــام البيـــانات والمعلومات ، يستطيع الى حد كبير أن يؤثر فى القرارات التى تتخذ من طريق استخدام نوع وحجم البيانات التى تدعم وجهـــة نظر معينـــة أو أخرى · والوضع هنا لا يختلف فى حالة استخدام الحاسب الالكترونى عنه فى الحالات التى تستخدم فيها النظم العادية لحفظ البيانات وتنظيمها ، رغم أن النتائج فى الحالة الأولى قد تكون أكثر وقعا وتأثيرا على من يتخذ القرار (٢) ·

والأمر الذى نريد أن نؤكده فى النهاية هو أن استخدام الحاســـبات الالكترونية لن يكون بديلا عن العقل البشرى · فالحاسب الالكترونى أشـبه بعقل غاية فى الدقة والغباء ، بينما العقل البشرى غاية فى الذكاء · وان كانت تنقصه الدقة· وستظل سيادة الانسان على الحاسبات الالكترونية وسيظل

---

1. Larry E. Griemer, D.P. Leith and L. B. Barnes: "Puting Judgment Back Into Dicisions", (Harvard Business-Review, March—April, 1970), p. 67.

(٢) محمد سعيد أحمد : « الظواهر التنظيمية لاستخدام الحاسب الالكترونى » مجلة الادارة ، (القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١) ، ص ٩٧ ـ ١٠٣ ·

هو المبدع والمطور لها ، وهو الذى يمدها بالبيانات ، ويحدد البــــدائل ، ما بقيت هناك فرصة لتأثير السياسة والحضارة والقيم المختلفة ، وغيرها من المتغيرات التى تمثل الجانب المعنوى غير الكمى والتى لم يمكن حتى الآن ترجمتها الى أرقام ٠

